如果没有监督和制约，一切权力都将最终走向腐败！

中国隐性权力调查



李松◎著

揭露"驻京办"第一人
新华社调查型记者**李松**五年深入调查的**重磅力作**
公务员系统、权力阶层的警世恒言

李成言 尹韵公 汪玉凯 齐善鸿 鲁照旺 联袂推荐

VISIT…

LANZAROTE Caliente.COM

如果没有监督和制约，一切权力都将最终走向腐败！

中国隐性权力调查

李松◎著



揭露“驻京办”第一人
新华社调查型记者李松五年深入调查的
公务员系统、权力阶层的警世恒言

重磅力作

李成言 尹韵公 汪玉凯 齐善鸿 鲁照旺 联袂推荐

中国隐性权力调查

李松

简介

揭示政治权力与公共利益的共生关系，监督和制约隐性权力运作与权力腐败

批判隐性权力运作的弊端和危害，分享权力监督与权利维护的建言

如果没有监督和制约，一切权力都将最终走向腐败！

古人云，如果没有监督和制约，一切权力都将最终走向腐败。

西方有一句名言：把权力装进笼子里。

正是这条已被中外实践反复证明的历史定律——权力腐败律要求我们给权力套上枷锁和缰绳，要给权力的运行以全方位、全过程的监督。而新闻媒体的监督是在所有监督形式中最有力量的一种。

目录

Content

前言

序言一平视权力，只向真理低头（1）

序言一平视权力，只向真理低头（2）

序言二 他必成为醒目坐标

驻京办：地方“第二行政中心”？（1）

驻京办：地方“第二行政中心”？（2）

驻京办：地方“第二行政中心”？（3）

剥除官员“隐性利益”（1）

剥除官员“隐性利益”（2）

剥除官员“隐性利益”（3）

剥除官员“隐性利益”（4）

剥除官员“隐性利益”（5）

剥除官员“隐性利益”（6）

剥除官员“隐性利益”（7）

秘书腐败：失控的隐性权力（1）

秘书腐败：失控的隐性权力（2）

秘书腐败：失控的隐性权力（3）

秘书腐败：失控的隐性权力（4）

利益冲突成“腐败之源”（1）

利益冲突成“腐败之源”（2）

利益冲突成“腐败之源”（3）

利益冲突成“腐败之源”（4）

官员招商：履职还是越位（1）

官员招商：履职还是越位（2）

官员招商：履职还是越位（3）

“诽谤官员”的荒唐逻辑（1）

“诽谤官员”的荒唐逻辑（2）

“诽谤官员”的荒唐逻辑（3）

官员“跨国家庭”暗箱（1）

官员“跨国家庭”暗箱（2）

官员“跨国家庭”暗箱（3）

官员“私生活”进入反腐视线（1）

官员“私生活”进入反腐视线（2）

官员“私生活”进入反腐视线（3）

官员“出国考察”灰幕（1）

官员“出国考察”灰幕（2）

官员“出国考察”灰幕（3）

官员“出国考察”灰幕（4）

把脉“运动式执法”（1）

把脉“运动式执法”（2）

把脉“运动式执法”（3）

问题官员“东山再起”为哪般（1）

问题官员“东山再起”为哪般（2）

问题官员“东山再起”为哪般（3）

警惕“执法产业”（1）

警惕“执法产业”（2）

纪委书记落马的监督遗患（1）

纪委书记落马的监督遗患（2）

纪委书记落马的监督遗患（3）

官员“走穴”商场弊端何在（1）

官员“走穴”商场弊端何在（2）

官员“走穴”商场弊端何在（3）

高校“官本位”：中国教育不能承受之重（1）

高校“官本位”：中国教育不能承受之重（2）

高校“官本位”：中国教育不能承受之重（3）

临时人员“公权批发”之患（1）

临时人员“公权批发”之患（2）

临时人员“公权批发”之患（3）

揭开“权力期权化”的面纱（1）

揭开“权力期权化”的面纱（2）

揭开“权力期权化”的面纱（3）

前言

《权力场扫描：中国隐性权力调查》

序言一平视权力，只向真理低头（1）

李成言

中国监察学会副会长，北京大学廉政建设研中心

主任、博士生导师、教授

一

古人云，如果没有监督和制约，一切权力都将最终走向腐败。

西方有一句名言：把权力装进笼子里。

正是这条已被中外实践反复证明的历史定律——权力腐败律要求我们给权力套上枷锁和缰绳，要给权力的运行以全方位、全过程的监督。而新闻媒体的监督是在所有监督形式中最有力量的一种。

出自新华社记者李松之手的《中国隐性权力调查》一书，就给我们一本鲜活的政治教材，让我们能够看到新闻监督权力的魄力和魅力所在。李松凭着学者的社会良心，循着记者的敏锐触觉，用犀利的文笔、理性的语言，以深度调查报道的方式，为中国权力场作了全身的X光扫瞄，捕捉中国隐性权力的栖身角落，为读者解读了当今中国最鲜活的政治生态。

我与李松相识已多年。大概半年前，在国家行政学院举办的一次反腐论坛上，我偶遇李松，他就说有出版社正准备为其出版一本时政类的书，嘱我到时为之作序云云。当时太忙，也没多想便匆匆应承下来。

2010年冬的一天，李松把这部《中国隐性权力调查》的电子版发给我，说这本书将很快出版面世，序言在两周内就要交付出版社。

这是一次难得的比较完整地阅读李松作品的机会。这部书分为“权力制衡”“民主平等”“政策法治”“公民社会”四部分，共收录了他2005年以来发表在《瞭望》《半月谈》上的62篇作品。

这些作品，几乎都涉及了权力的监督，涉及了公民社会的追求——平等、法治和自由。李松的关注领域从驻京办到培训中心，从公车改革

到公务接待，从官员出书到官员出国，从干部挂职到干部年轻化，从秘书升迁到秘书腐败，从公务员收入到公务员工资李松视线扫描之处也都是社会公众关注的焦点、难点、热点问题。这些方面，李松深入解开了涉及事件的内幕，并借用专家学者的分析和解读，给了读者有深度的思考。

其实，对于有着五千年文明史的中国来说，权力制度和权力监督的制度设计并不缺乏。但为什么很多研究者认为，腐败问题是权力之“癌”，是一种无药可治的不治之症呢？其中一个很明显的原因就是，只靠制度反腐败，是不可能成功的。事证明，我国对权力腐败的方方面面都有明文规定，但这些规定对于“隐性的权力”来说，却常常成为一纸空文。这种现象让很多政治学者深感困惑，有些学生也因此把政治学当作“伪科学”。

“道高一丈，魔高一尺”，在政治权力的角逐场上，权力的博弈让很多腐败走向“地下”，权力腐败之癌细胞逐步向政治肌体转移渗透，变成更多更难根治的腐败顽疾。李松把这本书定义为“中国隐性权力调查”，就是对中国的腐败问题做更深层次的观察和诊断，因而也是更加深层次的更加系统的“反腐败”。这种探索的深度是前人所未尝涉及的。如果说阳光是最好的防腐剂，那么，反腐败的前提就是需要有人把隐蔽得最深的黑暗揭露出来，打开天窗，引进阳光。李松的《中国隐性权力调查》正是承担了这一光荣而神圣的使命。

二

可以说，李松的勤奋成就了他今天的成绩。从进入新闻界，李松涉足过时政、教育、社会等多个领域，其作品被广泛转载，但影响最大的要数时政类作品，而《中国隐性权力调查》所选作品，也均为从时政类作品中精选而出。

序言一平视权力，只向真理低头（2）

通过阅读全书，不难发现李松是一名抱有新闻理想且极具思辨能力的职业记者，他以对新闻的敏锐及独特的视角，往往给人耳目一新的感觉。这些作品虽独立成篇，但有着内在紧密的必然联系，涉及我国公权力多个领域隐性权力问题，包括其形成的制度原因、危害以及解决方案。

还在五年前，李松就以《“驻京办”：地方第二行政中心？》一文，首次揭开“驻京办”这个神秘机构的内幕，受到多位中央领导的批示，也引爆了中国社会与国外舆论对中国“驻京办”现象持续至今的高度关注。

从那时起，我就能经常能读到李松的作品。他的新闻触角，也逐步从多个领域聚焦到时政领域，并且对隐性权力问题进行着不懈的研究和探索。在我的记忆中，能持续多年地关注这个领域的中国记者，极其少见。而李松便是其中一位。

尽管我国在2008年5月1日实施《中华人民共和国政府信息公开条例》，但事实是，在如今有些地方，信息屏蔽现象还是比较严重，这为公权力的滥用提供了土壤。李松在公权力的缝隙中，冷静地洞察和审视着这一切。

多年来，李松始终以亲历者的身份，把所看所思的事件，通过精心梳理，然后沉淀下来，最后理性地呈现给读者。虽然是监督性报道，但其出发点是善意的、建设性的。每篇作品反映的问题，都通过探寻事件背后的真相，请大量的专家、学者，提出不少合理化建议。这也使得他的作品，与其他调查型记者的作品相比，更具有说服力与可读性。

我认为，记者的责任不仅是揭露事件的真相，更是要寻求到解决问题更科学、更合理的路径。在这方面，李松的做法，无疑值得肯定。这是现实中很多监督性报道所缺少的理性和智慧。

李松曾说，在调查性报道中，要尽量做到报道平衡，尽可能给每一方，尤其是受到指证的一方说话的机会。在证据的使用上，尤其避免“一边倒”的证据筛选方式，尽量从不同的角度和立场选取事实，平衡、客观地使用证据。从李松的所有作品来看，他一直在遵循这个原则。

在中国社会的转型时期，把握好媒体、政治权力与公共利益之间的共生关系，将事件真相还原给公众，从而恪守媒体的客观报道，既凸显了媒体的权威性和公信力，也验证了记者的良知与职业道德。

但要清楚地看到，在当今社会，要“探寻事实真相”并非易事。因为真相总是处在一种动态与各方利益的博弈之中，这是一个需要无畏的勇气和牺牲精神，才能最终逼近和抵达的目标。

作为一名职业记者，李松始终平视权力，并不懈地追寻权力背后的真相，他期待面对一个真实的世界，尽管它是残缺的，有时甚至是让人痛苦的。但我相信，在李松以后从事的记者生涯中，能让他低头的，只有真理！他还能写出更多无愧于这个时代、无愧于这个社会、无愧于百姓的优秀作品来。

是为序。

2010年12月1日

于北京

序言二 他必成为醒目坐标

尹韵公

中国社会科学院新闻与传播研究所所长、博士生导师、

研究员

记不清是前些年的哪天傍晚，我在家中接到一个电话，对方自报家门说："我叫李松，是新华社记者。有一个问题想向尹老师请教。"于是，我跟这位带着浓厚南方口音的记者进行了一个多小时的愉快交谈。过了几天，他又打电话，说稿子已写好，便念出全文，让我听听是否符合原意。我很惊讶他的抓住要害的本事和画龙点睛的能力。

从那以后，我与李松荡起双桨，开始了我们之间怀有共同目标的友谊航程。隔一段时间，我就会有一次心甘情愿地主动配合李松的采访。我们的交流有问答，也有争论；有讨论，也有质疑；有观点，也有建议。我们的话题相当广泛，当然"挑事"的一方总是李松，我不过是积极的响应者。最重要的是，我们议论的话题相当敏感，诸如驻京办、秘书腐败、官员腐败、官本位、官员学历造假、公车改革、科研经费"黑洞"、网络舆情、民间反腐等。不敏感的话题，从不纳入我们的视野。每次采访完后，他总是依照规矩行事，一定要征得对方同意才发稿。李松是很懂事、守本分、重然诺的人。

多年交道，我与李松已从采访者与被采访者的工作关系，早就上升为相互认知度很高的朋友关系，相互了解的程度越来越深，相互默契的配合也越来越优。作为一名专司社会调查的记者，我以为李松身上有三个亮点：

一是爱党爱国，忠于职责。新华社是国家通讯社，新华社记者理应忠诚于党、服务于国。在交往过程中，我强烈地感受到李松的忠诚意识。我曾经问过他：你采访的都是非常敏感的话题，你难道就不怕得罪人、就不怕影响你的前程？他很平静地回答："反正我的目的是为党好、为国家好、为民族好！"说实话，像李松这样政治胸怀的记者，恐怕现在已经不多了。可能我平常接触的纸媒记者较多，他们喜欢发牢骚、泄情绪的事情，我早已习惯。为工作而应付，为写稿而求生，其余的能不管的就不管，除非与切身利益直接有关。李松也是凡人一个，但他却是将

记者职责赋予了深刻内涵的人。凭借这一点，李松比一般记者的襟怀显得更加宽广。

二是正义在手，正直在胸。李松涉及的话题都是直接关系到我国政治生活和社会生活，有的心惊胆战，有的触目惊心。没有热烈正直和浓烈正义的人，是没有勇气去触碰这些话题的。人们常说：记者是专为社会打抱不平的行当。这话不错，但说起来容易却做起来难。有的记者开初还一腔热血，打了几个小仗胜利，便神气高涨；跟着吃了几个败仗，便垂头丧气，再也不干了，连说：头痛、头痛，碰不得、碰不得！李松则不然，他始终保持着高昂的热情，保持着率真的执著。我不相信李松就一直那么顺畅，他就没有走过麦城。我未问过李松遭遇挫折的经历，但我看到的是，李松的正义、正直从未被风干和离弃，天赋社会良知推动着他的激情终年不减。因此，他始终保持着良好的工作状态和强烈的进取精神。这在当下记者群体中，是一种难能可贵的职业品格。

三是精于钻研，勤于思考。李松思考的问题都是来自现实的，没有对现实问题的高度敏感，也就不可能对现实问题高度关注。李松的思考不是浅层次的，而是深层次的；不只是提出了问题，更高一筹的是还贡献出了解决问题的思路和办法。对目前中国现状，能看出问题的不在少数，许多人对此不满，常常是怨天尤人，骂爹骂娘。其实，发牢骚是天底下最容易的事，而恰恰最不容易的却是寻求解脱的门道。李松重视问题的提出，更突出问题解决的出路。我发现，我与他经常争论的不是问题本身，而是问题解决的对策建议——既不能空泛，又要有操作性；既是善意的，又是建设性的。这样的目标选项，真的很难做到，一定要精心思考，反复权衡利弊得失，才能做得出色。李松的批评有时很尖锐、很直面，但他从不出格，也从未越位。我曾问过他如何把握好这个分寸，他的回答简单而明了：只有心是善良的，才能做到爱之深、责之切！我也经常看到一些评论，有的确实骂得淋漓酣畅，但骂完了什么办法也没有；更有甚者，有的批评完全丧失了立场，或者心术不正。李松的调查报道卓尔不群，他不是出气，而是寻求出口，解决问题的出口。他力求把主观动机和客观效果有机地统一起来，而不是将两者分开。在这一点，李松的优点和长处明显地有别于其他许多记者。

这些年来，李松勤奋地思考，勤奋地奔波，勤奋地写作，结集成了这部书稿。翻阅这些篇章，仿佛感到一颗关注中国、关注民生的红心在纸上突突跳动。他的勤奋，终于得到了社会的回报和认可。人们终于注意到了：在中国新闻界，还有这样一位专司调查性报道的新闻记者！一位有作为、有成就的新闻记者！

李松已为社会知名，但我想他不会满足于此。本书的出版于他，肯定不是句号，而顶多是一个分号。我相信，依李松的智慧、才华和能力，沿着这条道路继续走下去，锲而不舍，孜孜以求，再干出一段辉煌业绩，他必将在新闻监督和调查报道史上成为一个醒目坐标！

他是能做到的，他也一定能够做到。不信，我们拭目以待。

以此为序，书不尽意。

2010年12月9日于北京

驻京办：地方“第二行政中心”？（1）

“驻京办”如果陷入了“应酬”和“接待”事务中不能脱身，极可能演变为当地政府在首都设立的非理性的第二“行政中心”。

在北京，随处可见全国各省、自治区、直辖市驻京办事处及其地、市、县驻京联络处（以下通简称“驻京办”），这些看似普通的外地特派驻京机构，形成京城特有的一道风景线。

根据国务院机关事务管理局驻京办事处管理司提供的数据显示，截至2005年5月25日，各省、直辖市、自治区、经济特区以及中央级的大企业等在京共设办事处52家。但记者调查了解到，至于未经批准的大型国企和地方政府、亦或地方政府某一部门在北京设立的办事处、联络处更是不计其数。

“驻京办”在促进派出地和首都北京的经济发展上发挥了重要作用。但由于种种原因，近年来“驻京办”工作人员职务犯罪人数不断攀升，许多省（市、区）发生的震惊全国的腐败案件，其驻京机构相关负责人都榜上有名。

事实上，“驻京办”的非常规运作模式使其在整个政府机关序列中的地位十分微妙和特殊，而由此衍生的问题亟待国家主管部门进行规范与解决。

“活动”能量超乎想象

日前，北京市官方网站“首都之窗”发布《关于外地政府（企业）驻京办事机构的若干规定》，欢迎各地政府和企业来北京设立办事机构。其中规定：“各省、自治区、直辖市人民政府所辖政府部门、地级市人民政府包括行政公署，州、盟、区人民政府、县或县级市人民政府，各地区规模以上企业，可以在北京市设立一个驻京联络处。”

记者了解到，“驻京办”的历史起源可追溯到早年的同乡会和会馆之类。当时，它的功能不外乎沟通家乡与京师之间的联系，接待来京出差的地方官员及进京赶考的家乡学子，维护家乡人在京的合法权益，等等。随着时代的发展，“驻京办”也绝不仅仅是名称的改变，其职能、作用早已有了极大的丰富和拓展。

从20世纪90年代初至今，各省、自治区、直辖市的“驻京办”在北京纷纷兴建集联络、接待和服务功能于一体的办公大楼，这些占据京城黄金地段的驻京办事机构一般以省名命名所在楼宇，几乎都是星级豪华酒店。

而“驻京办”的接待对象和服务功能也发生了巨大变化，其主要职能有两项：一是招商引资，跑部委，要项目，收集信息；二是接待地方来京办事的领导及有关工作人员等。华东某省一位不愿透露姓名的官员告诉记者，从某种意义上讲，“驻京办”已成为地方政府和党委的驻京“大使馆”，其工作人员的“牛气”，以及他们在京城巨大的活动能量和对派出地经济发展的影响，一般人根本无法想象。

有这么一个极端的例子。2002年5月12日下午3时40分左右，北京高富水大爷亲身验证了“驻京办”的“牛气”——被一辆车弄翻在地不要紧，还被肇事者一通猛揍。这位“牛气冲天”的肇事者一边打人一边叫嚣：“你知道我是干什么的吗？”这位主儿之所以敢这么“牛气冲天”，是因为他有一个特殊的身份——黑龙江省交通厅驻京办工作人员。

记者了解到，“驻京办”人员类似的优越感，普遍来源于他们的“神通广大”。他们有自己的“联络图”，关系网纵横交错。这些终日穿梭于国家各部委机关及北京市有关单位之间的驻京机构负责人，也的确为当地的经济发展和建设做了很多工作，尤其在开展多层次、多渠道的横向经济协作公关上，为家乡发展作出了贡献。

驻京办：地方“第二行政中心”？（2）

当然，各“驻京办”的神通广大，与其平时苦心经营分不开。每逢年节，各“驻京办”都要把当地领导请到北京，广邀有职有位的“家乡人”，举办盛大的“迎春团拜会”“同乡会”“联谊会”，其目的只有一个：联络“老乡”之间的感情，编织和扩大在京关系网。

“一般来说，能办领导想得到的事，能让领导见到想见的人，是对‘驻京办’主任的最低要求。”由此，向有关领导以及上级主管部门进行“公关”，便成为各“驻京办”的首要任务，与领导沟通感情也成为“驻京办”专研的一门学问。

难道一定要采取这种非常规运作模式吗？

广东省某市“驻京办”主任则反问记者：“现在地方政府要批项目，拉经费，不与中央相关职能部门建立好关系，怎能有所作为？”

公款接待“大本营”

四川省某市一位“驻京办”主任在接受记者采访时曾坦言：“我的工作就是将礼物不露痕迹地送到领导的手中。说到公关，就是对部委司局负责人的喜好了如指掌，再据此陪他们打牌、旅游、喝酒、听戏，或买字画、古玩。礼物不在贵，贵了给人家添麻烦，也不能太便宜，关键是要投其所好。”

他的工作箴言是：“事事以领导满意为宗旨，事事以招商引资为取舍，事事以项目服务为目标。”而与上述工作相比，“驻京办”主任们感到最耗时、最无奈、最麻烦的任务还是对当地来京官员或官员家属的迎来送往。

“接机、送机，安排好吃、喝、住、行及购物是最基本的。还要时时听取意见。既然来了，就要事事想到，做好，让他们高兴来，高兴去。”

江苏某市一位“驻京办”工作人员透露，一般当地领导来京之前，“驻京办”已经把领导喜欢住的房间、喜欢吃的饭菜，出行车辆、随从人员以及来京日程事无巨细地安排好了，还要认认真真地检查一遍，不敢有半点疏忽。

湖南省某地区“驻京办”负责人无奈地告诉记者：“某些领导或他们的家属到了办事处，如同昔日皇帝到了‘行宫’一样，办事处要提供全天候服务。我做了3年的主任，不知去过多少次长城、故宫了。不陪不行啊，谁也得罪不起。”而官员及其家属来京后的所有开销，基本上也由办事处公款支付。若遇到讲原则的领导交上一点住宿费或饭钱，“所有的人都会觉得不可思议”。这位负责人还透露说：“一些领导有时会表示不住在‘驻京办’，‘不给办事处同志添麻烦’。但这并不表示‘驻京办’就没事了。相反，识相一点得把领导安排住到五星级酒店。一晚就好几千元哪，相当我们那里一个农民家庭一年的全部收入！”

监管缺位下的黑洞

事实上，近年来在全国引起震荡的一些腐败大要案中，“驻京办”负责人的名字已经时时出现其中——

在河北省原国税局局长李真案中，河北省政府驻京办事处原主任王福友（正厅级）因贪污、挪用公款、受贿三罪被判无期徒刑；成克杰案中，广西壮族自治区政府驻京办事处副主任李一洪犯贿赂罪被查办；沈阳“慕马案”中，沈阳驻京办事处主任崔力（正厅级）大肆索贿钱财，贪污公款被惩处；大庆市国税局局长那凤岐贪污受贿案中，原大庆驻京办事处办公室副主任李洪波与那凤歧勾结共同贪污被查处；广州市原政府驻北京办事处副主任兼北京广州大厦筹建办公室副主任詹敏（副厅级）受贿20万元被查处；江苏省驻京办原主任吴廷祥（正厅级）因受贿、挪用公款、玩忽职守三罪被判刑19年..

驻京办：地方“第二行政中心”？（3）

记者在采访中了解到，上述神通广大的“驻京办”负责人之所以陷入犯罪深渊，主要有两个原因：

首先，管理与监督失控。根据《国务院机关事务管理局职能》第十二条规定，管理局“负责各省、自治区、直辖市及副省级市人民政府驻京办事处的管理和协调工作。”然而各“驻京办”的人事、行政管理、业务工作和思想政治工作，均主要还是由其派出部门负责管理。同时，管理局也“协助派出单位管理各办事处党政领导干部，进行监督检查，处理违法违纪问题。”

用人权在地方手上，国务院机关事务管理局不过是一个宏观指导机构，对“驻京办”的日常工作无权干涉。而“驻京办”在日常工作中的“非常规”运作方式常享有多种“豁免权”，当地政府大多睁只眼闭只眼。

其次，职能异化形成腐败链条。某些“驻京办”名义上为本地发展谋求中央优惠政策和商业发展机遇，实际上其职能已经异化，为地方党政官员服务成为其最主要的工作职责。

而个别腐败的地方党政官员则利用“驻京办”为自己谋求升官晋级和发财的机会，或寻找政治靠山，一有风吹草动，立即相互串通，花钱买路。

“驻京办”应回归其公共服务功能

采访中，一些专家学者对各级地方政府是否均有必要设立“驻京办”提出质疑。他们认为“驻京办”虽在促进派出地与京城的经济发展方面发挥了重要作用，但付出的社会成本非常高。在交通便利、电子通讯高度发达、网络交易方兴未艾的今天，“驻京办”的职能是加强、还是弱化值得商榷。

“‘驻京办’应适当回归其公共服务功能，尽量减少负面影响。”中国人民大学行政管理系博士生导师毛寿龙教授认为，“驻京办”如果陷入了“应酬”和“接待”事务中不能脱身，极可能演变为当地政府在首都设立的非理性的第二“行政中心”。

他建议，各级政府“驻京办”在目前应适当拓宽民本内涵，回归其本

来面目，在信访、社会协调、解决外来进京人员的困难方面发挥空间更大、含义更广的作用。

“如果有必要的话，还可借助公共平台提供具体服务指南，如公民进京可得到的协助范围、条件，以及紧急援助电话和地址等。‘驻京办’绝不能仅仅成为给领导个人服务的‘驻京办’，搞名正言顺的‘特殊化’。当然，如果首都以后在这些公共服务功能上发展很完善的话，‘驻京办’在这方面的功能也可以尽量弱化。”

北京大学政府管理学院博士生导师李成言教授则认为，在“驻京办”的管理上，应建立一套切实可行的长效监督管理机制。“解决“驻京办”监管失控的问题，需要双管齐下，一方面中央对大大小小的“驻京办”来一次清理，该保留的予以保留，该撤销的一定撤销。保留的要登记造册，规范管理，财务透明，接受审计。另一方面，需要增加相关部委项目审批过程的透明度，对过于集中的项目审批权给予相应制约。终止‘驻京办“跑部钱进’的源头驱动力。”

北京中盛律师事务所杜立元律师建议，国家审计部门对“驻京办”每年要进行统一、严格的独立审计；主要负责人离任要进行经济审计；一定级别领导干部及家属入京须申报，并将其住址向组织部门登记备案。

“从法治的角度来考虑管理，则最好由国务院制定《外地政府（企业）驻京办事处管理条例》，明确‘驻京办’的机构定位、监管权限、法律责任，等等，这样方能兴利除弊，严格管理。”杜立元说。

剥除官员“隐性利益”（1）

只有当官员利益符合了社会公平正义的要求，相关社会群体的正当利益，才可能得到根本保障。

2010年11月，在中国轻工业联合会和中国陶瓷工业协会联合举办的“2010第二届中国陶瓷艺术大师”评选结果中，江西省景德镇市委书记许爱民赫然在列。

在文化艺术领域，2010年10月刚爆出获得“鲁迅文学奖”的武汉市纪委书记车延高，11月又“诞生”了获“陶瓷大师”称号的许爱民。两则消息接连引发热议，被指是官员隐性利益不断“扩张”的明证。

在多位受访专家看来，所谓官员隐性利益，既包括灰色收入，还包括隐性特权。由于制度规范的缺失，官员易利用手中的特权，谋求诸多显著高于社会一般成员的非正当性收益，比如各种福利、特权车牌号的获得、特供烟的占有、子女上学与就业的便利，也包括通过评选获得本不该属于自己的种种奖项和称号以及延伸的“含金”收益。

“在官本位的社会背景下，官员易以公权力获取隐性利益，而公众的敏感反应，正折射出对社会资源遭到权力掠夺或变相寻租的担忧。”中央党校政法部副教授黄小勇接受记者采访时认为。

受访专家认为，官员利益应公开化、透明化，以防范公权力对公共与公众利益的肆意侵蚀。因为只有官员利益符合了社会公平正义的要求，相关社会群体的正当利益才可能得到根本保障。

官员利益悄然“扩张”

2010年12月5日，国家公务员录用考试公共科目笔试开考。据统计，这年报名人数突破141万，最终确认参考103万人，这比7年前的万人高出了16倍。

小周是北京一所高校应届毕业生，他坦言：“如果考上公务员，不但社会地位高、福利待遇好、发展空间大，要是获得一官半职，工资外还有不少实惠。”

记者采访发现，有小周这样想法的考生不在少数。现实中，也确有

相当数量的官员，通过运作自身掌握的公共权力和公共资源，在法定利益之外，还享受着各种各样的隐性利益。

“在健全的公务员制度环境下，官员以其公职为唯一职业，基于公职而取得的能维持其体面社会地位和生活的收入是其唯一收入，绝对禁止官员利用特权谋利，尤其是经济上的利益。”黄小勇说，“作为公权人物，官员拥有的利益，只应有合法与非法之分。合法利益包括法定的工资、奖金、福利等。而非法利益，包括利用公权力获取的财富，如贪污、受贿所得财物等。”

从记者调查的情况来看，随着反腐力度加大，灰色收入、隐性特权——这两种隐性利益，因其性质难以明确界定，为一些腐败官员提供了逃避法律制裁的途径。特别是“说不清道不明”的灰色收入，已成官员隐性利益的主要来源。

比如，2010年2月，文强案进入最后审判阶段。对于巨额财产来源不明罪，文强认为“灰色收入部分认定太少”。公诉方称他在担任重庆市公安局副局长和市司法局局长期间，红包收入仅有万元。文强说“远不止这些”，全局几十个下属单位，每年春节都会给他拜年，奉上一两万元礼金。

再如，许道明是合肥市前市委副书记，江黎是合肥市商务局局长。2007年11月13日，他们成为了安徽有史以来第一对“厅＋处”同堂受审的贪官夫妻。为了把无法说明来源的巨额家庭财产“讲清楚”，这对夫妻当庭大曝官员的灰色收入来源——“逢年过节几乎每个部门都能给千儿八百的”“单位内部的‘创收奖’，以工会、机关党支部名义发的钱，一概都不算，工资条上也不显示”，等等。

剥除官员“隐性利益”（2）

谈及此，国家行政学院研究员、全国政策科学研究会副秘书长胡仙芝认为：“所谓灰色收入，既不是收受贿赂，也不是权力求租所得，有的还是披着合法外衣的‘部门福利’。但仔细分析，这些收入并不是所有的公务员都有的，其背后还是权力在起作用。逢年过节，部门福利，权力集中者会比一般人的多，而人情送礼，也是谁的官阶越高、权力越大，谁的节礼就会越丰厚。这是在官本位社会中‘敬长尊权’规则下的必然结果。”

复旦大学博士孙琳曾专门研究过中国的公务员薪酬问题，据不完全统计，不少地方擅自发放的公务员津贴、补贴达300多项。

在多位受访专家看来，官员隐性利益除灰色收入外，还包括隐性特权。其中主要是“职务消费”。比如，有些官员以开会、考察名义到国内外旅游，并购置价格不菲的个人或家庭生活用品，以“职务消费”名义回到单位实报实销。在不少地方，这并不视为违规。

同样，屡遭诟病的还有公务接待中的“招待费”。据多位受访检察官透露，目前在有些地方，对官员几万元的经济问题，根本没法立案侦查——只要有人去查，官员弄出一堆招待费票据搪塞，就万事大吉了。

正因此，某些官员使用公款挥金如土。比如，原建行老总张恩照，搞一次舞会派对挥霍115万元；中石化原总经理陈同海，在职期间日均挥霍公款4万元；10年前国家电力公司在武汉召开内部会议，总经理高严住6万元一天的特大套房，午休另有每天8000元的总统套房，从家具到马桶都专门订做..

而公车改革16年进展甚微，其深层原因，也在于触及众多官员的隐性利益。因此，发生辽宁省辽阳市实行“车改”的两区区级领导每月补贴6600元的事情，也就不足为奇。

在住房领域，公务员“团购”事件亦折射出其隐性利益。如，2010年4月，山东省安丘市一名公务员称，其所在的单位低价团购当地某高档商品房。接着，农业部也被曝光团购定向低价房。而河北省石家庄市的网友也在网上晒出了“石家庄公务员团购低价房集锦”名单。

官员子女通过种种“安排”进入官场的现象也尽人皆知。从“潜规则”到给领导子女“量身定制”职位，甚至出现“交叉安排”“考试作弊”“公示巧合”“提前内定”“人才引进”等手法。

还有官员“依权”兼职拿钱、入股取酬等。

针对官员隐性利益向各个领域“扩张”，中央编译局副局长俞可平教授坦言，最担心的就是腐败向特权转化。他说：“这实质上是让腐败合法化。现在官员的待遇已经足以保证他过体面的生活，应当减少特权，比如用车、医疗和住房等。

”

权力暗箱催生“与民争利”

多位受访专家认为，官员隐性利益泛滥，危害极大，挑战了社会公平正义。

“当前官员与民争利现象严重，这是超越了法律和政策界限的非法权利或离轨行为。”黄小勇认为，社会中一部分人利用自己在某个领域的特权优势去谋求其他社会领域的优势，是典型的社会不公和对社会正义的破坏。允许与权力相关的官员隐性利益存在，只会给腐败留下了制度性的“借口”。

“官员灰色收入的主要原因，还是与权力配置的特点和崇尚权力的政治文化有关。”胡仙芝认为，从当前权力配置的特点来看，公权力存在暗箱操作，是官员灰色收入难以禁止的主要原因。尽管信息公开条例已实施两年多，但在权力内部的运行中，信息不对称、信息屏蔽现象仍较严重，这为公权滥用提供了土壤；从政治文化环境来看，官员的一些灰色收入则披着合法合情合理的外衣，如人情往来等的收入。

剥除官员“隐性利益”（3）

“预算外收入的失控，也为官员攫取灰色收入提供了基础条件。”胡仙芝指出，“由于地方政府预算外收入在体制外循环，这也成为了一些官员获取灰色收入的主要渠道。”

“官员隐性利益实质是公权力的不正当使用，是公权人物为了私利或小集体利益而利用权力，与权力的公共性要求是相违背的。”胡仙芝说。

她认为，官员隐性利益的危害性，主要是混淆了掌权用权的目的，模糊了权力行使的范围，扭曲了执政为民的观念，滋生了滥用权力的作风。

“官员隐性利益的存在，使廉洁从政、严格自律的道德操守受到严重腐蚀，而且与现代社会提倡的诚实守信、公平正义、清正廉洁等道德风尚格格不入，与党的艰苦奋斗的作风和求真务实的精神直接冲突。”中国好人网创办人兼总编、华南师范大学理论部副主任谈方教授接受记者采访时分析认为。

在他看来，官员隐性利益是目前官本位恶俗的根源和腐败的温床。官本位的特征，是一朝当官，多方受益，且官越大，受益越大。结果是，有些人为升官，不惜跑官买官，不择手段，甚至不惜铤而走险，蜕变为贪官、腐官。

受访专家提醒，要对官员隐性利益保持足够的警惕，以防整个官场道德防线失守，腐朽思想滋长，腐败行为蔓延。

公权需要“阳光化”运作

在多位受访专家看来，削除官员隐性利益，是一项系统工程，需要多项制度改革随之配套。当前急需在官员隐性利益普遍存在的公车改革、公务接待与公费出国的改革方面，取得实质性突破。

“官员的利益应在工资中得以彻底、充分体现，实现官员责、权、利的统一，工资以外不应存在任何特殊权利和利益。”黄小勇认为，这需要设立一套机制，来科学合理地厘定官员的合法利益和非法利益。

“剥除官员隐性利益，要以官员的灰色收入和特权利益作为突破

口。”黄小勇说，“要明确取消官员的灰色收入，官员的收入除法律禁止的违法收入和合法收入外，不应存在任何中间形态。同时，随着我国民主法制建设的加快，官员各种形式的隐性特权要逐步取消或受到限制。”

“要给权力运行谋求一个阳光空间。各地政务信息公开要落实到位，尤其是政府机关、政府官员以及广大公务员的有关情况，包括他们所使用的权力和资源，都应在社会公众的监督下运行。”胡仙芝说，只有充分保障公民的知情权，公众才能有效监督。同时，需加强社会舆论及新闻媒体对政府的监督。”

对于防止预算外收入成为官员隐性利益的主要渠道，中国人民大学政治学系张鸣教授建议：“应建立政府行为预算硬约束的制度框架，让人大可以通过预算制约、监督政府开支。”

多位专家提出，建立健全完善的官员财产申报制度，是减少官员隐性利益的必然途径。

1995年5月，中共中央办公厅和国务院办公厅联合发布《关于党政机关县(处)级以上领导干部收入申报的规定》，但因申报内容完全不公开而效果欠佳。2001年6月，中央纪委、中央组织部又联合发布了《关于省部级现职领导干部报告家庭财产的规定(试行)》，但据说因阻力大，也不见踪影。

记者汇集地方反馈发现，地方部门认为，推行官员收入申报制度之所以乏力，主因是由于缺乏必要配套制度，如金融实名制、客户身份识别、客户身份资料和交易记录保存、大额交易和可疑交易报告，等等。

剥除官员“隐性利益”（4）

但多位受访专家认为，官员财产申报制度难以建立的最大症结，还是受阻于利益群体。

“官员财产申报制度的推行，不是时机不成熟，而是决心不够。”谈方说，“官员财产申报所需要的配套制度，如能不断建立和完善，申报制度实施效果将会更好。但这不能成为拖延官员财产申报制度出台的理由，越往后拖延，阻力越大。”

“官员财产申报所需要的配套制度，只有在切实推行官员财产申报制度的实践中，才能够不断在探索中完善起来。”谈方最后说。

“培训中心”离阳光有多远

当以提高干部职工素质为目的的种种“培训中心”，偏离了“培训”这个基本的目标时，就容易成为滋生种种腐败现象的土壤。

近些年来，全国各地党政机关纷纷兴建“培训中心”，这本来是着眼于提高干部职工队伍素质，建立学习型社会的好事。但记者调查发现，其中的一些培训中心成为集餐饮、住宿、娱乐、休闲、培训等为一体的豪华宾馆，越来越偏离了“培训”的本意。

记者调查发现，一部分“培训中心”存在重复建设、盲目攀比、奢侈浪费等现象，有的甚至变成领导干部用公款“吃喝玩乐”的场所，滋生出大量腐败，严重影响了政府的形象，应引起有关部门高度重视。

悄然蔓延的“豪华培训中心”

“每天开半小时的会后就去桑拿、美容、唱歌、打保龄球等，每人每天消费标准1000元。”2006年8月10日，在北京某局工作的王女士告诉记者，“单位每年都要组织员工到自己的‘培训中心’培训，时间一般2～3天。最后，还每人发一张购物消费卡。”

其实，王女士反映的这些情况，早已成为社会上“公开的秘密”。在北京，许多党政机关都建有“培训中心”，而且有相当一部分建在京郊风景区的黄金地段。

2005年5月，北京市政协委员曾广宇提出“关于规范北京市各委办局培训基地管理问题的建议”的提案，得到市纪委监察局回复。当时，市纪委监察局表示，将对已有“培训中心”进行清理、规范。

据北京市纪委监察局透露，截至2004年6月，北京这类具有住宿餐饮娱乐等功能、独立设置并在市编办登记的培训中心共有54个，其中经费形式为财政全额拨款的单位11个，1986年至2000年建立的单位有47个，占总数的87%，这期间是成立的高峰期。

2006年8月15日至16日，记者就北京这类“培训中心”的数量和清理、规范情况，曾十余次致电北京市监察局有关部门要求采访，得到的回答均“简明扼要”——“不太清楚”。其中一位工作人员称问题“太敏感”，向领导请示后会给记者一个明确答复。但直到2006年8月21日记者发稿时，也没得到任何回音。

记者调查发现，党政机关兴建“培训中心”，在全国是个普遍现象。中央各部委、各省厅局有，许多地市的党政机关、大型国有企业也在建，甚至一些边远穷县，也建“培训中心”，其中一些堪称豪华。

“全国各地风景名胜区，比如北戴河、庐山、黄山、葫芦岛等，都能看到各种‘重量级’的单位和部门建的‘培训中心’，其中一些已经偏离了培训本意。”北京大学政府管理学院博士生导师李成言教授用简短的语言表达了他的忧虑，“上行下效，‘豪华培训中心’的泛滥就在所难免。”

剥除官员“隐性利益”（5）

全国各地党政机关“培训中心”究竟有多少，不得而知。但从媒体相关报道看，各地改制的机关酒店，无论数量还是金额，都不是个小数目。

“各地‘培训中心’内部机制大体有三类：第一类是完全由单位财政补贴；第二类是财政补贴一部分，自己对外营业赚一部分；第三类是完全市场化运作，自己养活自己。”据李成言介绍，“其中完全由单位财政补贴的‘培训中心’，占有相当的比例。”

有专家告诉记者，酒店是回报率很低的行业。一家三星级宾馆，每天的运转费用需要10万元左右。这些所谓的“培训中心”建设标准很高，运行成本巨大。由于机制等原因，几乎不可能赚钱，更谈不上投资回报。

“培训中心”功能异化

一般来说，党政机关建“培训中心”，基本的理由是培训系统内部员工、投资挣钱、内部接待。

记者了解到，近年来中央很重视干部的教育培训工作。中共中央日前印发了《干部教育培训工作条例（试行）》，根据《条例》，省部级、厅局级、县处级党政领导干部每5年应当参加至少3个月的培训。干部的教育培训情况作为干部考核的内容和任职、晋升的重要依据之一。

同时，胡锦涛总书记对加强干部教育培训工作，也作出了重要指示，他明确指出要“联系实际创新路，加强培训求实效”。

在采访中，很多人也能认识到干部培训工作的重要性。但对作为培训干部的场所——“培训中心”的功能，却心存疑虑。在不少人心里，“培训中心”理所当然应该是学习培训的地方，主要设施应当是教室、图书阅览室和教职工、学员宿舍等。

然而记者调查发现，有些“培训中心”，虽然没挂星，却有星级酒店标准的客房、套房，内设国际标准的游泳馆、进口的保龄球房。另外，桑拿、美容、歌舞厅等各种娱乐设施也一应俱全。

“培训干部需要一个具备学习功能的地方，比如较为方便吃饭和睡觉。”北京市民周先生说，“对这一点老百姓是能够理解的。但看到按星级标准修建的‘培训中心’不断出现，老百姓就怎么也闹不明白了。”

“一年到头，单位就组织员工过来开一次年终总结会，平时主要还是内部接待上下级人员，或本单位大大小小的领导。”北京某“培训中心”负责人向记者透露，“一些党政机关领导挖空心思要建‘培训中心’，除为培训干部方便外，主要是单位的名字往上一挂，那是实力的一种象征，不但让单位形象‘上档次’，而且给领导面子添光彩。”

据了解，各地不少“培训中心”，曾经安置了一部分人员就业，也解决了机关职工的一部分福利，同时为解决上下级人员来往接待，开展培训业务提供了方便。从这方面看，“培训中心”曾经也发挥过它的历史功能。

但是记者调查发现，目前很多“培训中心”已违背初衷，成为利用便利条件大肆拉关系、钱权交易、请客应酬、公款吃喝玩乐的地方，甚至成为变相创收私设“账外账”“小金库”的隐蔽场所；有些每年都需要财政或者是预算外资金补贴，成为年年亏空的“无底洞”。这样的“无底洞”，成为某些权贵“权力寻租”的黑洞。

“培训中心应是一个教育场所的代名词，是一个旨在培养和训练技能的地方。”北京石油化工学院人文社科学院杨钟红副教授说，“现在很多社会机构，都具备培训干部的设施条件，培训场所的问题完全可以用市场化的手段来解决。可是，如果各政府部门都建一个‘培训中心’，并且成为部门的‘专属资产’，这种培训场所的功能异化问题就很难避免。”

剥除官员“隐性利益”（6）

社会成本令人怵目

据记者调查，违规“培训中心”的建设，除了畸形投资的不良冲动外，不但浪费社会资源、弱化政府职能，损害了国家机关的执政形象，而且也给少数腐败分子侵占私分、贪污挪用提供了便利。

首先，造成社会资源浪费。由于“培训中心”的设施重点是“对内服务”，常常处于半经营状态，导致许多设施长年闲置，利用率不高，难免造成公共资源的浪费。

据了解，“培训中心”等大量非生产性国有资产滞留在党政机关、事业单位，既不讲使用效益，也不求保值增值，造成了国有资产的大量流失。据业界人士估计，截至2006年，

全国尚未进入商业酒店序列的各级党政机关、大型国企培训中心至少超过10000家，其中85%以上处于亏损和临亏状态，在一些经济不发达地区，培训中心的亏损率甚至超过90%。

其次，弱化了政府职能。据了解，多数“培训中心”负责人，基本是单位某处级（或副处级）领导兼任，由于创收涉及单位切身利益，很多领导不得不放弃本职工作搞创收，分散了精力，也造成政企不分。

第三，破坏公平的市场竞争秩序。据了解，有些培训中心名义上用于内部接待，可以享受关税收优惠政策，实际上却像社会上其他酒店一样对外经营。

另外，有些“培训中心”由于与政府部门关系紧密，基本垄断了政府系统内的各种会议、培训的项目，这种情况显然对商业酒店造成严重的冲击，是典型的不正当竞争。

第四，不断助长了奢糜之风。有些“培训中心”，不但将经营性收入划入机关“小金库”，违规发放干部职工的奖金、福利，甚至支付一些个人开支，使“培训中心”成为一些单位负责人吃喝玩乐的逍遥地。

“由于‘培训中心’是块‘肥肉’，其负责人也基本由主要领导的亲属或亲信出任。”一位业界人士向记者透露，“除部分员工公开社会招聘外，其

他有不少是领导安插的三亲六戚，内部关系极其复杂。”

当然，近些年来曝光的大量腐败案件中，以“培训中心”所作为载体的可谓不胜枚举。比如张二江、胡长清等腐败分子，就是长期住在党政机关“培训中心”，过着腐化堕落的生活。当年陈希同、王宝森“搞腐败”的那个地方，也同样挂着“培训中心”的牌子。

据国家审计署2004年披露，经审计发现，国家电力公司2000年召开的一个内部人事干部会议，短短3天时间竟然挥霍了304万元，人均耗费万元！事后，会议主办者为掩盖事实真相，也通过其下属的“培训中心”，对会议费用进行“技术处理”。

第五，大量滋生经济犯罪。因管理和体制等多方面的因素影响，“培训中心”常常入不敷出，亏损严重，要维持运行，就要在公务消费的名义下不断加大投入，最终成为不法分子吞噬公共财产的黑洞。

更可怕的是，一些党政机关把“培训中心”当成了转移资金、利润的渠道，个别单位的领导甚至把搞基建当成权力寻租的良机。比如河北省巨贪李真，先后把省国税局承德培训中心工程、衡水培训中心工程、石家庄培训中心工程等6个工程强行“发包”给朋友，心安理得地从中收受贿赂305万元；原山西省旅游局培训中心主任李贵发，在任职期间数次利用职务便利进行贪污和受贿，非法所得财物近50万元；原湖北省乡镇企业培训中心主任王毛弟，上任一年多就向某建筑商索取回扣77万元，被判处有期徒刑12年..

剥除官员“隐性利益”（7）

“清理风暴”波澜不惊

“培训中心”作为一种微观经济的形态，以其小集团的利益损害着整个社会肌体，这不但引起社会各界的关注，也引起中央领导和一些地方政府的高度重视。

早在1997年1月29日，江泽民同志在中央纪委第八次全体会议上的讲话中就一针见血地指出：“有些所谓的‘培训中心’‘疗养院’‘驻京办事处’，实际上成了大吃大喝的场所。”

中共中央办公厅、国务院办公厅2003年下发了《关于继续从严控制党政机关办公楼和培训中心项目建设的通知》，重申并提出从严控制党政机关办公楼和培训中心项目建设的要求。

近几年，一些地方对“培训中心”，也掀起过声势浩大的“清理风暴”——2005年4月，四川省在全国率先实行了省级机关国有资产统一管理改革，将这些国有资产纳入统一管理，使他们彻底告别“自留地”；2003年10月，南京市政府决定收回、用作机关办公用房的宾馆和培训中心，主管部门一律将其关闭停业；2000年8月，广东省直党政机关原有的39个培训中心，除保留和组建7个系统培训中心外，其他一律撤销..

但记者调查发现，这种运动式的“清理风暴”，并没有使“培训中心”成为一块净土，在解开这个社会化困局的过程中，各种深层次的矛盾，反而集中“浮出水面”。

“由于体制上没有彻底解决问题，各地建‘培训中心’的风气仍在蔓延。”北京石油化工学院李明伟教授告诉记者，“整顿牵涉各方利益，特别涉及很多权力部门，其复杂的背景也造就了清理工作本身的难度。”

“在北京，尽管与去年相比，总量没增加，但规范已有‘培训中心’的状况并不容乐

观。”2006年8月11日，曾广宇接受记者采访时表示，“提案得到回复至今，我仍没见到相关部门出台过规范现有‘培训中心’的具体措施。”

“这些‘培训中心’多数隶属党政主管部门，背景太复杂，规范起来阻

力极大。”李成言指出，“党政机关与所属‘培训中心’脱钩，牵涉到事业单位改革、人员安置、资产处置等一系列棘手的政策问题。”

“培训中心”离阳光还有多远？

“解开‘培训中心’这个社会化的困局，不能只靠发几个文件和规定了事，制度层面的建设才是解决之本。”中国人民大学行政管理学院毛寿龙教授认为，很多培训中心机制定位不明确，难免存在管理上的很多漏洞。如果要清理‘培训中心’，除了撤销、移交、解除其行政隶属关系和挂靠关系外，采取必要的拍卖、改制、重组也不失为过渡之策。

“对现有的‘培训中心’，在不影响部门培训任务和理顺体制的前提下，从培训工作实际出发，除少量可以保留外，一般都可撤销。”李成言建议，“现在那么多单位想方设法建‘培训中心’，完全是由于利益的驱动。应该出台相关法规，严格禁止党政机关新建、改建、扩建‘培训中心’，将现有的利用国有资产投资兴建的‘培训中心’推向市场，实行政企分开，参与市场竞争，进行市场化经营，或通过拍卖、置换、改造等方式进行妥善处理。”

“‘培训中心’容易成为一个腐败滋生的地方，这与政府公务消费不透明有很大的关系。”杨钟红认为，“政府公务消费应该打破‘定点’规则，实行市场化运作，面向社会公开招标，增加消费透明度，接受社会监督。政府公务接待活动‘定点’消费，也是一种垄断，容易滋生腐败。要消除‘培训中心’腐败，那么，公务消费改革的步伐也应该跟上。”

“在严禁党政机关新建、经营各类‘培训中心’的前提下，要进一步做好现有‘培训中心’的清理整顿工作。”北京中盛律师事务所杜立元律师认为，对政府决定收回、用作机关办公用房的“培训中心”，应该由主管部门将其关闭停业，并按规定做好资产审计评估、人员分流安置和债权债务落实工作。各级机关事务管理局负责验收、接管。划转给相关国有资产授权经营主体的“培训中心”，由国有资产授权经营主体按照政府的要求，负责做好改制工作。其他按政企分开列入企业改制或经营性事业单位改制转企的“培训中心”，由主管部门负责积极稳妥地推进改制工作，确保改制质量。

另外，杜立元还建议：“各级纪检监察机关要对清理整顿‘培训中心’的有关情况进行监督检查，对违反国家规定的党政机关，要视情节轻重追究直接责任人和主要领导的责任，直至给予党纪政纪处分。”

秘书腐败：失控的隐性权力（1）

秘书腐败与领导干部腐败一脉相承，正视和解决秘书腐败问题，也是全面深入推

进反腐败斗争的一个重要环节。

中央纪委监察部于2008年12月26日召开新闻发布会，通报了中共十七大以来纪检监察机关查办案件工作情况。近年来，中央对惩治腐败始终保持强劲势头。中央领导同志近期在多个场合强调，要以完善惩治和预防腐败体系为重点加强反腐倡廉建设。

“近期披露的一系列大案要案显示的问题在于，法律体系与机制虽然已经建立起来，但仍存在漏洞。”北京大学博士生导师黄宗良教授认为，“从根本上扭转腐败现象，还有很多艰巨的工作。”

记者调查发现，在一些领导干部腐败案件的背后，一个值得注意的现象是，有的“拔出萝卜带出泥”地牵出秘书不少肮脏的活动。受访的多位专家认为，秘书利用领导干部“身边人”的身份进行腐败，已逐步成为一种具有隐蔽性和欺骗性的腐败新形态。秘书腐败与领导干部的腐败一脉相承，正视和解决秘书腐败问题，也是我国全面深入推进反腐败斗争的一个重要环节。

“身边人”成腐败易发人群

2008年12月7日，安徽省淮南市原市委书记陈世礼，被阜阳市中级人民法院以受贿罪一审判处死刑，缓期2年执行。据了解，在此案开庭前，陈世礼的秘书王传东也因受贿50多万元，被淮南市中级人民法院判处6年有期徒刑。

经法院查明，王传东在2001年7月至2006年5月任陈世礼的秘书期间，利用职务之便和特殊地位，安排他人与陈世礼见面，为他人在工程承包、产品推销、企业并购、项目规划、招商引资等方面提供便利，自己从中获得好处，先后七次非法收受他人万元人民币、万元美元、价值万元的购物卡。

在陈世礼的整个犯罪过程中，其秘书王传东成为一个重要的幕后“推手”，这是陈世礼腐败案在社会上引起关注的主要原因之一。

何谓秘书？按《辞书》解释，秘书就是协助领导干部调查研究，联系接待，办理文书和交办事项的人员。顾名思义，秘书只是领导干部的助手、参谋和事务处理者，是一般的工作人员。

按照中央的严格规定，只有副部长级以上的领导干部，才允许配专职秘书。可实际情况是，现在我国秘书配备过度，一些市县“一把手”大都配有多种名目的“秘书”，而且干部配备秘书过多的势头有增无减。

据记者了解，现实中多数秘书能够尽职尽责，兢兢业业干好份内工作。但近年来也有少数秘书利用自己的特殊身份打着领导的旗号，“拉大旗作虎皮”地做一些普通人难于做到的事情，被百姓戏称为“二领导”。

“由于秘书地位特殊，往往拥有一种领导干部延伸下来的隐性权力，级别越高的领导干部的秘书，活动能量和空间就越大。”北京大学政府管理学院博士生导师李成言教授接受记者采访时指出，“秘书从属的领导干部大都是部门、地方或单位的‘一把手’，经常有人有求于他们，或反映情况，或请示批复，或参加典礼仪式，或请赐墨宝题词题名，能否上达或谁先谁后大都由秘书来安排。如果对秘书管理失控，这个‘安排权’很容易成为一些秘书弄权敛财的途径。”

“有些秘书会运用自己的特殊身份，插手一些项目、工程、企业及各种活动，有时还充当顾问。”北京市直属机关一位姓张的退休干部向记者透露，“有些秘书还向当事人透露权力机构的内情，为其谋划、打通关节、获取有关方面的支持提供方便，大开绿灯，以从中获得报酬。”

秘书腐败：失控的隐性权力（2）

在不少人眼中，秘书已成为我国公共管理事务中的腐败易发人群。除了王传东腐败案外，中共上海市委原书记陈良宇的秘书秦裕腐败案也令人关注。

2007年12月20日，吉林省高院对中共上海市委原书记陈良宇的秘书秦裕腐败案作出二审判决：维持一审原判，判处秦裕无期徒刑，该判决为终审判决。秦裕，曾被上海一些干部群众称为“上海第一秘”。经法院审理认定：1998年4月至2006年6月，秦裕在担任上海市委办公厅秘书，上海市政府办公厅、市委办公厅副主任期间，利用职务便利，为他人谋取利益，从中索取、收受贿赂款物折合人民币682万余元。

另外，在秘书腐败案中，影响较大的还有“河北第一秘”李真收受贿赂、非法占有公私财物等共计人民币1051万多元，被判处死刑；北京市委原书记陈希同的秘书陈健，受贿人民币万元，被判处有期徒刑15年；北京市原副市长黄超的秘书何世平，受贿人民币万元，被处有期徒刑16年；深圳市人大常委会原副主任王炬的秘书蔡建辉受贿港币109万元，人民币50万元，被判处有期徒刑8年；郑筱萸的两任秘书郝和平、曹文庄，也因巨额受贿分别被判刑5年和“死缓”..

据了解，为了规避腐败行为的“寻租”风险，同样在使用公共权力的秘书与上级领导干部很容易达成利益上的一致性，所以很多秘书腐败案查处起来难度相当大。可一旦查处，很多就是大案或窝案。

秘书权力的隐性来源

从不少国家官吏制度的演变来看，秘书角色由官员逐渐向职员衍变。但是，我国有些地方秘书角色仍然是官、职不分，而秘书多是分享和递延了领导干部的权力。

受访的多位专家分析认为，秘书角色的错位，容易导致公共权力分解不合理，领导干部和秘书之间的职责分界含糊，在道德力量与权力监督力量双重失效的情况下，秘书腐败在所难免。

其一，秘书和领导干部职责发生严重错位。现实中，秘书与领导干部之间往往存在着一种超乎寻常的“依赖”关系，很多秘书已经成为各级

公共权力的实际运作者。

记者调查发现，在现时体制框架下，领导干部的秘书无形中获得了两种“隐性权力”：

一种是由领导干部演化而来的决策权的延伸；另一种是由于秘书处于核心权力与实施对象之间的“关节”上，由此派生出的权力。

“有些领导干部‘拐杖化生存’现象严重，他们的权力行为，相当一部分是通过秘书来实施。”北京市国土资源局一位年轻干部指出，“有些领导干部检查工作走的也是秘书和基层领导干部安排好的线路，听汇报都是秘书筛选过的内容，所作报告都在念秘书写好的稿子。如果领导干部决策能力低下、专业知识缺乏的话，工作中对秘书的依赖程度就更高。”

全国政协委员、上海市政府参事赵国通认为，尤其是“一把手”的秘书，处在非常关键的特殊位置，是上通下达的关口，现在社会上形形色色的人都想通过打通秘书这个关节来接近领导干部，谋取利益，秘书稍一放松自律，就很难抵挡诱惑。

其二，秘书选用时“人治”色彩明显。目前不少秘书的选用，基本由领导干部自己定，组织人事部门就是履行个手续。结果出现不少领导干部自选秘书不报审批，或是手续办理流于形式的情况。

秘书腐败：失控的隐性权力（3）

“领导干部自己挑选的秘书上任后，出于感情和被信任等复杂的原因，很容易形成工作关系与个人感情关系难以分开的现象，甚至由工作服务关系变成可怕的人身依附关系。”国家行政学院龚维斌教授对记者说，“这样的秘书很容易以‘身边人’身份与领导干部达成默契，只要把握不住，就容易将公权私有化。”

“我国领导干部秘书的选拔工作不规范，法规没有对领导干部秘书的工作性质、任职资格等作出具体规定。”北京石油化工学院人文社科学院杨钟红副教授认为，“这样导致很多秘书的选拔，基本是领导干部说了算，一般都不经民主推荐、民主评议、全面考察等严密的程序。在选用秘书时，领导干部的个人喜好占了上风。”

其三，秘书监管缺乏有效机制。由于秘书不像领导干部那样拥有规定的权力，也就不像领导干部那样受到多方面的监督制约。

“因为秘书是领导干部‘身边人’，其他人或有关监督职能部门投鼠忌器，不能监督、不愿监督，也不敢监督。”李成言指出，“在目前体制对‘一把手’的监督处于相对滞后和疲软的状态下，秘书与领导干部之间的特殊关系，就使得领导干部秘书也有了规避监督的‘避风港’，形成上级监督机关不会查，同级监督机关不敢查的尴尬局面。”

据了解，“河北第一秘”李真落马后，曾与新华社记者有过这样一段对话：“我做秘书时，虽说有人管，但没人监督。”

在采访过程中，一位曾经在中央某部委任职的老领导一针见血地指出，“多数人惧畏领导干部的秘书，原因是他们属于领导干部的‘身边人’，与领导干部有一种特殊的关系，对他们宁愿退避三舍，也不会得罪。”

其四，“一把手”权力过于集中。不少受访者认为，有些领导干部个人权力过大，那么与“一把手”有着特殊关系的秘书，在外人看来，权力自然也不小。社会上一些有求于“一把手”的人，也往往总是从秘书那里打开缺口。“可以说，领导干部权力越大，其秘书‘含金量’自然就越大。秘书主要是分享和递延了领导干部的权力。”杨钟红分析认为，“一些别有用心的人，将领导干部秘书当成拉拢腐蚀的对象，是因为通过秘书就

可以直接找到一条‘通天’的捷径。”

“领导干部自身不正，也很容易滋长‘身边人’的权欲观念。”李成言认为，“秘书在权力的运作中极具隐蔽性和欺骗性。有的领导干部为了掩饰自己的腐败，其罪恶勾当就让秘书去做。可以说，领导干部腐败，必然会要求秘书腐败。如果没有腐败的领导干部为秘书撑腰打气作后台，无职无权的秘书不可能，也没有能力和胆量搞腐败，所以秘书腐败的根源在领导干部。”

秘书腐败产生“连环效应”

记者调查发现，由于领导干部和秘书之间配合默契，有的秘书越来越“生活化”，照顾领导生活、帮助领导办私事。若某些秘书本身就腐败的话，很容易把领导干部拖下水，为领导干部与行贿人“牵线搭桥”，成为领导干部腐败的“策动者”。

2000年9月14日，曾任全国人大常委会副委员长、中共广西壮族自治区委员会副书记、广西壮族自治区人民政府主席的成克杰被执行死刑。记者在公诉人的公诉书和证人证言材料中发现，里面反复提到一个“小人物”——成克杰的秘书周宁邦。1993年底，成克杰和李平的奸情被成克杰的爱人发觉后，这位周秘书安排他们在自己驾驶的汽车里密谈，商量各自离婚后再结婚的问题。周宁邦为李平出谋划策道：“现在结婚不现实，没有什么经济基础，不如趁成克杰在位时赚些钱，为将来的生活打好基础。”之后，成克杰和李平几年工夫就捞取了4000多万元。

秘书腐败：失控的隐性权力（4）

“秘书虽没有控制某个行业或单位的人、财、物，但处于党政机关权力运行的神经中枢，比别人更加具有得天独厚的信息资源，更加清楚涉及重大决策的核心机密。”中国人民大学政治学系张鸣教授接受记者采访时认为，“由于秘书经常参与某一项重大决策的酝酿产生过程，这就使他们有更多可以腐败的权力资本。有些秘书经常暗聚在一起，相互通风报信，相互利用，形成中国特有的‘秘书部落’现象。他们的不正之风有时会直接影响某个部门决策的正确实施，影响领导之间、领导与群众之间的关系，影响领导的形象。”

“当秘书是一条从政捷径，这已经是公开的秘密。”李成言认为，“这些秘书大都年纪轻、有文凭、升迁快，不少将会被培养成为各级领导干部。如果他们自身放松学习，人生观、价值观严重扭曲，理想信念丧失，一旦掌握大权后，有恃无恐，作奸犯科起来胆子特别大，胃口特别大，产生的社会危害也很大。”

2004年7月，甘肃省下发了《关于领导干部身边工作人员廉洁从政的规定（试行）》，要求在职省级领导干部的秘书任期不超3年。随后，甘肃省委办公厅及相关部门开始对超期服务的秘书进行了调整。

2004年8月，四川省委组织部对领导干部的秘书使用管理作出规定，要求秘书职务应逐级提拔，秘书离任时，根据本人德才表现和工作需要，一般平级安排相应岗位，其组织、行政、工资等关系随迁，省四套班子（党委、政府、人大和政协）的主要领导干部的秘书，职务配备最高不超过副厅级，等等。

另外，还有湖北、甘肃、江苏、宁夏、天津、山东、安徽等省市，也制定一些相应的措施和规范，加强了对秘书群体的管理。但是不少受访者认为，在我国的反腐败斗争中，很多地方对秘书腐败的预防和治理，尚未触及到问题的本质。对领导干部秘书这个权位不高但能量很大的职位，还缺乏有效的监督和管理，尤其是在秘书的选拔、考核制度和制约机制等方面。

关键是制衡“一把手”权力

“目前我国政府还是一个万能型政府。地方党政机关的主要领导干

部，被太多不必要的事务累得焦头烂额，有时配秘书也就成了一种无奈的选择。”张鸣认为，“应该加快服务型政府的建设进程，从根本上转变政府职能，让领导干部不再有对‘拐杖’的现实需求。在此基础上控制领导干部秘书数量，才有进一步解决秘书腐败问题的现实意义。”

“秘书腐败的发生，与我国在渐进式改革过程中形成的特殊的转轨体制是分不开的。在加快社会主义市场化改革进程，把政府干预减少到绝对必要的程度的同时，可以从以下几方面入手治理秘书腐败。”中国人民大学社会系冯仕政副教授建议，“首先，建立健全政治沟通机制，保证政务信息的畅通和透明，消除现有体制下严重的信息不对称，使秘书无法借助‘信息优势’寻租。其次，健全政治参与和利益表达机制，大量寻租关系网络衰落，秘书的‘关系优势’自然也会逐渐式微。第三，改革领导干部秘书任用制度。基本方向是加快秘书职业化进程，规范秘书和领导之间的关系，改变导致秘书身份官、职不分的用人机制，使秘书成为独立于领导干部的、具有独立的价值追求和价值实现渠道的职业。”

龚维斌分析认为，要抑制秘书腐败，除分清领导干部和秘书的职责外，制衡领导干部的权力显得更为重要。只要领导干部没有凌驾于制度之上，让科学决策、民主决策蔚然成风，让群众的发言权、监督权见效，就能减少秘书腐败现象的发生。“应将秘书纳入治理领导干部腐败的整体棋局。”杨钟红建议，“选拔任用领导干部秘书时，也应同其他相同级别的干部一样执行《党政领导干部选拔任用工作暂行条例》，杜绝领导干部自己挑选秘书或先挑选再‘戴帽考察’的现象。”

政协北京十届委员会副秘书长、中国民主建国会北京市委员会副主任委员曾广宇接受记者采访时说：“可以在单位设置办公室，改变往日为领导干部‘一对一’服务的工作方式，集中办公，所有领导干部交办的事情，由办公室统一处理。这样可以避免秘书与领导干部关系私人化，也是保护领导干部的一种做法。”

“从某种意义上讲，秘书腐败说到底还是领导干部腐败。”南开大学博士生导师齐善鸿教授对记者说，“应把治理秘书腐败寓于相关政策措施之中。一方面要建立健全对秘书的组织考核、民主评议和测评制度，推行秘书交流、岗位轮换、任职回避等制度，规范民主决策程序，健全监督机制；另一方面选配领导干部秘书或从秘书岗位调任实职时，应完全按照党的干部标准，这样才有利于把人选准用准。”

利益冲突成“腐败之源”（1）

利益冲突威胁着公众对官员决策客观性的信心，也是腐败发生的重要根源。因

此，反腐败应从防止利益冲突入手。

“不准允许、纵容配偶、子女及其配偶在异地工商注册登记后，到本人管辖的地区和业务范围内从事可能与公共利益发生冲突的经商、办企业活动。”

这是2010年2月23日中央颁布的《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则》中，对党员领导干部规定的禁止行为之一。这个准则在多处提出“公共利益发生冲突”的概念。

“这是借鉴了我国近年来各地各部门有关经验和做法，在防止利益冲突方面有不少探索，是一个从源头上防止腐败的主导对策。”北京大学政府管理学院博士生导师李成言教授接受记者采访时表示。

据了解，在很多国家的反腐败实践中，都通过完善和健全防止利益冲突机制，来预防各种腐败现象的发生。所谓利益冲突，指政府官员公职上代表的公共利益与其自身具有的私人利益之间的冲突。这里的利益，不仅是经济利益，还包括专业利益、个人声誉，等等。

多位受访专家认为，目前我国各个领域普遍存在利益冲突问题，已成为腐败发生的重要根源。有关部门应尽快完善和健全防止利益冲突机制，因为这是国家廉政体系的重要支柱，直接影响到廉政建设的总体成效。

利益冲突成为“腐败之源”

2010年3月1日，中国足协声名显赫的“掌门人”——南勇，在足坛反赌风暴中，因操纵足球比赛涉嫌收受贿赂被逮捕了！

众所周知，南勇在落马前，不但是中国足协专职副主席，还是国家体育总局足球运动管理中心主任，前一个职务被视为民间组织负责人，后一个属于正局级政府官员。此前，他还是一个商业机构的领导——中超公司董事长。

中国足协和足球管理中心是两块牌子一套人马，这决定了中国足协既是权力机构，又是市场主体。受访专家指出，南勇身兼数职，既是“裁判”，又是“运动员”，难免用自己一手制定的规章政策，到市场上牟取利益。

以往发生的一些重大腐败案件中，都存在着利益冲突的问题。比如山东省泰安市岱岳区建设局原局长周广玉个人资产上千万元，拥有18家公司，涉及房地产开发、典当、担保、制药等行业，因贪污受贿、挪用公款、滥用职权，被泰安市中级法院一审判处无期徒刑，并处没收个人全部财产；陕西省渭南市临渭区交通局原局长雷建民私设4个工程项目部，代表甲方临渭区交通局，与乙方为其个人的项目部签订通村路虚假合同套取工程款，因犯贪污罪、受贿罪、巨额财产来源不明罪，被渭南市中级法院一审判处无期徒刑，等等。

据了解，我国有些利益冲突因案发受到关注，并且得到规范，而有的却隐蔽性极强，且在法律上也没有具体明确的量刑，比如官员退休后到私营企业高薪就职、官员私下管理与其私人利益和亲属利益有关的业务，等等。

“改革开放三十年来，我国社会经济发展变化很大，也产生了诸多社会矛盾，其中利益冲突是直接的表现形式。”国家行政学院公共管理教研部汪玉凯教授对记者表示，“在现阶段，我国社会主要存在三大利益冲突，即劳资利益冲突、社会分配利益冲突、政府和公众利益冲突。”

“在三大利益冲突中，劳资利益冲突在我国社会涉及范围最大。在计划经济时代，这个问题不明显，随着市场经济的发展，问题越来越凸显。”汪玉凯进一步解释说，“在社会分配利益冲突方面，随着社会贫富差距悬殊，‘仇富’现象也越来越严重，造成的社会阶层对立现象不容忽视。尤其要引起重视的是政府和公众利益冲突，因为这个利益冲突的背后，实质却是官员和公众的利益冲突，直接损害的是党的执政基础。比如暴力征地、拆迁，等等。”“利益冲突的存在是难免的，关键是要防止利益冲突恶化，尤其要注意遏制强势利益集团对弱势群体的侵凌。”中国人民大学政治学系张鸣教授接受记者采访时指出，“在有些地方司法失效、调解机制缺失的情况下，如果公众通过上访、网络曝光等方式来促使问题解决，说明问题已到相当严重的地步。”

利益冲突成“腐败之源”（2）

中央反复提及“利益冲突”

在多位受访专家看来，利益冲突是腐败发生的重要根源。因为官员在履行决策过程和行政过程中，如果私人利益与其公职所代表的公共责任相冲突，要是缺乏制度进行及时合理的解决，就极容易发生腐败。

记者调查发现，目前我国官员的利益冲突问题，可以梳理为交易型利益冲突、影响型利益冲突、“旋转”型利益冲突等三种类型。

“交易型利益冲突，就是官员利用职务之便，直接从利益关联者那里收取私人利益。”李成言介绍，“这种情况较常见，比如有些官员对房地产行业有管理审批权，以超低价从房产商那里买房；对矿产资源开发有管理审批权的官员入股煤矿、投‘干股’，等等。”

在各种利益冲突中，影响型利益冲突通常表现为，官员利用公权力的影响，直接或间接地实现自己、亲属或利益相关者的私人利益，比如处理亲属问题、自我交易、影响交易、裙带关系，等等。

同其他利益冲突相比较，“旋转”型利益冲突更有隐蔽性——有些官员具有公私双重角色，在履行公共事务的过程中，利用公权为自己、亲属或利益相关者谋取私人利益。典型的有自己开公司、兼职、退休后到企业任职等形式。

“目前公众对有些人事任免、政府采购、工程招标、行政审批事项不信任，根源就在于决策官员在政策决定中存在利益冲突。”李成言认为，“利益冲突问题对政府廉洁危害极大，其要害在于这种行为削弱了公众对官员的基本信任。在现实中，即使官员没有获得私人利益，但只要利益冲突明显存在，公众就有理由对官员在决策过程和行政过程中的客观性产生质疑。”

正因为如此，防止利益冲突被多数国家视为有效预防腐败的前瞻性策略。近年来，我国也先后颁布数十项针对利益冲突的法规政策。其中影响比较大的有1984年出台的《关于严禁党政机关和党政干部经商、办企业的决定》；1997年印发的《关于领导干部报告个人重大事项的规定》；2007年颁布《关于严格禁止利用职务上的便利谋取不正当利益的

若干规定》；1998年下发的《关于中央党政机关与所办经济实体和管理的直属企业脱钩有关问题的通知》；2009年全国人大常委会通过《中华人民共和国刑法修正案(七)》，其中明确国家工作人员的近亲属、离职的国家工作人员受贿的刑罚问题。

不过，尽管以往出台此类法规政策多达数十项，但仅仅属于党内法规和行政法规。在这些法规政策中，虽没有“防止利益冲突”之类的明确表述，但不少内容却旨在防止利益冲突，以从源头上预防和治理腐败。

2009年9月18日，中共十七届四中全会通过的《中共中央关于加强和改进新形势下党的建设若干重大问题的决定》明确提出：“按照加快形成统一开放竞争有序现代市场体系要求推进相关改革，建立健全防止利益冲突制度，完善公共资源配置、公共资产交易、公共产品生产领域市场运行机制。”这是中央文件首次使用“利益冲突”这样全新的廉政概念。

2010年2月25日至26日，2009年度惩治和预防腐败体系建设检查工作汇报会在北京召开。中共中央书记处书记、中央纪委副书记何勇在会上又强调：“要建立健全防止利益冲突制度，最大限度地减少和避免公共资源配置、公共资产交易、公共产品生产等领域权力寻租机会。”

利益冲突成“腐败之源”（3）

“中央近来反复提及‘利益冲突’，说明我国反腐在总体战略上进行着思维转型，并尝试运用综合预防腐败的现实策略，凸显出预防和治本工作的重要性，也是反腐倡廉建设向纵深推进的标志之一。”李成言分析认为。

从解决“利益冲突”入手反腐

我国要在反腐方面向纵深顺利推进，多位受访专家认为，前提必须从解决“利益冲突”方面入手，这就迫切需要结合我国实际情况，借鉴国外的成功经验，尽快建立一套有效的防止利益冲突机制。

据专家介绍，加拿大、美国、英国等发达国家，都将管理利益冲突活动制定为法律。主要对官员财产申报、资产处理、回避、礼品和馈赠、离职后的就业、经济投资活动等容易引发利益冲突的事项，进行了严格、详细的规定。比如加拿大政府颁布《利益冲突章程》，并针对现任和退休的公职人员制定了《公职人员利益冲突与离职后行为准则》；美国的《利益冲突法》是一部刑事法律，规定了相应的罚金刑和有期徒刑；英国针对高级官员制定了一项“利益声明”制度，要求官员在参与决策之前首先说明拟决策事项是否关联到个人利益。

“有些国家积累的反腐败经验值得借鉴。”汪玉凯表示，“既要科学地借鉴国际社会在防止利益冲突方面的成功经验和做法，又要充分考虑我国当前特定的反腐形势和工作重点，分阶段分步骤且有针对性地加强自身的廉政建设。”

2009年10月14日，中美两国共同在北京举办主题为“廉政准则——防止利益冲突”研讨会。中共中央政治局常委、中央纪委书记贺国强在会见参会代表时指出：“建立防止利益冲突机制，是中共十七届四中全会提出的一个重要课题，中国将结合这次研讨会的成果，吸收各国的有益经验，抓紧研究制定相关制度”。

据了解，我国有些地方政府，此前已对防止利益冲突“试水”。2009年7月，浙江省温州市印发《温州市国家工作人员利益冲突回避暂行办法》。由此，“利益冲突”这一陌生的廉政概念，正式进入地方领导的视线。

2010年2月，浙江省杭州市出台了防止利益冲突制度。据报道，杭州几年前就对此进行研究，如市纪委将上城区文广新局刘某某利用权力直接将手中掌握的文化市场经营许可证挂牌出卖的行为定义为“直接交易型”的利益冲突；规定官员要对家属配偶子女就业、经商等情况进行信息公开，等等。

但记者调查发现，我国防止利益冲突的制度规定并不完善——这些制度规定不仅散见在各种准则、条例、报告之中，很不系统，而且制度规定约束的对象各不相同，原则、尺度也很难统一，其中许多“不准”，具有时效性和局限性。更关键的是，大多数制度规定没有相应的惩罚性条款，缺乏可操作性。

由于种种弊端的存在，以至防止利益冲突方面的制度规定执行效果并不好。比如没有把“注重预防”落到实处；处理利益冲突问题不及时、不得力；多数官员在认识上存在模糊，制度规定的宣传普及工作滞后，等等。

关键是要官民“信息对称”

从受访专家的意见看，要通过防止利益冲突减少腐败现象发生，需要在官民“信息对称”的前提下，围绕权力和利益之间的关系，在权力和利益方面作出合理安排，及早阻断官员以权谋私的通道，加大对利益冲突问题的监督和处理力度。

利益冲突成“腐败之源”（4）

“要对官员伦理教育注意创新，改变传统的思想政治教育方式，帮助官员认识利益冲突问题的本质。”南开大学齐善鸿教授接受记者采访时建议，“应把廉政教育和伦理培训，个人信仰教育与平时的修为作为官员的重要培训内容，以帮助他们从心灵根本上按照自己的信仰行事，这样才能防止思想变质，从根本上解决官员寻租制度的各种行为，才能有效地解决利益冲突等相关问题。”

“只要公务活动与私人利益可能发生冲突的情况，官员都应利益回避。”北京中盛律师事务所杜立元律师对记者表示，“从我国实际情况来看，人大、政协、党政机关、司法机关等的公职人员，是涉及利益冲突的主体。他们在执行公务时，对自己或与自己具有夫妻关系、直系血亲关系、三代以内旁系血亲以及近姻亲关系的人产生利害关系的都应回避。由于我国有着重视社会关系的传统，监督和管理的范围需再扩大，包括对足以影响公正合理执行公务的同学关系、师生关系、老乡关系、战友关系，甚至曾经的同事关系、恋人关系也应纳入回避范围。”

“官员财产申报制度是防止和治理贪污腐败的一项重要措施，可在一定程度上解决官民信息不对称的问题，起到早期警报的作用。”杜立元说，“但遗憾的是，财产申报制度在我国尚未形成法律法规，只是通过党纪文件来规定。为此，有关部门还应加快此项制度的立法进程，申报内容应包括个人及配偶和未成年子女的财产状况，如工资、薪金、各类补贴和福利费、股票、养老金、不动产、债券、个人通过其他劳动获得的利益、投资及奖励所获得的利益，等等。申报内容应公开接受公众监督。”

“应对财产申报官员进行详细审查，对于发现的那些构成实际或潜在利益冲突的资产，要进行资产处置。”中国政法大学商学院世界经济研究所所长杨帆教授接受记者采访时表示，“目前我国党政机关、人大、政协等从民营企业商业界中吸收一批精英从政，导致他们的工作与其所拥有的资产可能产生冲突。应在他们任职后规定的时限内，通过利益出售、秘密信托管理等形式，把构成实际或潜在利益冲突的资产处理完毕。”

“为了使官员既安心于公共事务，又不会因兼顾私人财产而产生利益冲突，比较好的办法是对官员财产实行秘密信托管理。”杨帆建议，“官员财产可交给独立的信托机构管理，而信托的具体机构、管理信息等对

官员是保密的，官员任职期间无法知道自己的信托情况。也就是说，信托机构不向官员透露任何信息，只向政府管理部门负责。”

“完善的防止利益冲突制度，必须有具体的落实措施，这就需要强化监督机制、评价机制、奖惩机制、认识机制等实施机制。”李成言表示，“在整个实施过程中，要对利益冲突行为形成有力的监督，对官员廉政状况及处理利益冲突的情况，要给予全方位的较为科学的评价。同时，纪检监察机关应充分认识到防止利益冲突工作的重要性，加强相关方面的理论研究和政策探索等。”

多位受访专家认为，从反腐角度来讲，我国需要有一部《防止利益冲突法》，对现行政策法规中的共同性内容加以归纳，并统一引入“利益冲突”概念，这必将进一步提高廉政建设的系统性和有效性。

官员招商：履职还是越位（1）

要刹住招商引资的虚假浮夸风，还须减少官员直接招商引资的模式，让权力逐步退出这一领域。

“今年的招商任务特别重，现在第一季度已结束，但手头上的招商工作还没有任何进展。”2009年4月3日，当周华向记者说这番话时，显得有些忐忑，但也很无奈。

周华是云南省某县在外招商的一名基层政府官员。一年到头，周华都奔波在北京、上海、广州之间，每天一睁眼想的第一件事，就是到哪里找项目、引资金，这成了压在他心头的一块沉重的石头。

近年来，很多地方把招商引资作为官员的政绩考核指标，对官员实行“层层分指标，级级抓考核，个个有任务，人人忙招商”的硬性分配，也出台相应的处罚和鼓励措施。

记者调查发现，尽管招商引资促进了一些地方的经济发展，但这种片面追求政绩和对官员奖励的做法，也刺激一些官员冒险利用手中掌握的权力资源，在土地、税收等各方面竞相“优惠”，不惜引进高耗能、重污染项目，甚至弄虚作假，滋生出诸多腐败现象。

“官员主导的招商模式，是当下许多社会问题的根源。”中国社会科学院尹韵公研究员接受记者采访时表示，“按目前国情，完全禁止地方政府官员招商并不现实，但要刹住招商引资的虚假浮夸风，还须减少官员直接招商引资的模式，让权力逐步退出这一经济领域。”

官员全员“招商”

20世纪90年代末，我国经济进入了一个飞速发展期。无论沿海还是内地,无论大城市还是小地方,都把发展经济作为工作的重中之重，招商引资自然成为地方政府压倒一切的任务。

一般来说,地方政府对完成招商任务的官员，除了兑现应有的经济奖励外，还给其以职务上的升迁。相反，对完不成任务的官员，轻者除了要被扣除各种奖金外，还要作出说明，以及戒勉谈话，重者则要停职或者免职。

据报道，2009年2月4日，昆明市召开全市性会议，表彰了2008年在招商引资工作中的10个先进集体和50个先进个人。同时，一些招商不力的相关单位和直接责任人，受到不同程度的处罚。

记者了解到，在政绩考核的压力下，有的地方为招商引资，不惜大搞摊派，给各级官员压指标，任务年年增加，数额层层分解，甚至连教育局、文化局、组织部、宣传部等部门的官员，都背负着沉重的招商指标。

据了解，在经济社会发展目标考核权重分配中，有的地方招商引资所占的份额高达30%以上。由于招商任务重，各地通行的做法，是把任务分解到每个机关单位、每个干部头上，使招商引资工作变成每个人的“自觉行动”。

“市里去年给驻京办下达的招商任务是6500万元，我们有7人，每年每人有930万左右的任务指标。”2009年7月，西部某市驻京办的一位工作人员向记者透露，“招商工作的确很辛苦，每天与客户应酬于觥筹交错间，压力极大。但是招商成功的话，得到的奖励也很丰厚。”

“谁能邀请世界500强企业董事长、总裁或总经理到大冶市考察，每人次由当地财政奖励万元。成功引进项目，最高可以奖励50万元..”这是2009年2月19日湖北大冶市出台的招商引资奖励办法。

据了解，尽管大冶市的奖励对象，包括全市各招商引资责任单位、中介组织、企业和个人。但实际上，参与招商的多数是政府官员，而他们的权力和人脉关系并非普通百姓所能比拟，所以这项政策的最大获益者当是政府官员。

官员招商：履职还是越位（2）

“有些地方每年会评出几个招商优秀奖，奖金视项目大小而定，引进一个超百万规模的项目，会有几万至十几万的奖金。”尹韵公认为，“这样的奖励，对很多官员来说，具有一定的诱惑力。以致有的官员种好了招商的地，却荒芜了很多正常履职工作。”据了解，为便于招商引资，很多地方还专设招商局之类的机构，有的细化为招商二局、招商三局、招商四局，每个局除局长外，还设副局长三至四名。另外，还在招商驻地配有好的办公室、住房以及高档轿车。

频触“红线”的优惠政策

从记者调查情况来看，竞相让利已经成为一些官员改善投资环境的“法宝”。比如，管税收的，就比着谁减免的税收多；管土地的，就比着降低土地租金；而管环保的，干脆就比谁在环保审批上放得宽。这样造成的后果是，税收流失严重、土地供应紧张、生态继续恶化，等等。

据了解，有些地方竞相以奖励方式对落户企业变相垫税，比例高达所纳税额的30%至50%。在国家规定的税收减免政策之外，很多地方财政还以“先征后奖励”的办法再优惠。

“靠减免税收、优惠待遇以吸引外资，在过去的发展阶段有特殊的重要作用。”中国社会科学院财贸经济研究所杨圣明研究员告诉记者，“但在今天，无论从哪方面看，单纯依靠优惠政策来谋求发展的思路，实实在在是陷入了一个误区。”

为了完成上级下达的招商指标，有些官员往往毫无原则地满足企业要求，甚至完全站在企业一边。据报道，河北某市市长在接受媒体专访时发布了他的招商口号：“房地产商来我市投资，赚了算他们的，赔了算我们的！”

“有的官员为了政绩，大玩数字游戏，意向合同签了一大堆，最后兑现的项目和资金却很少。”南方某省一位经常外出招商的朋友告诉记者，“为了完成任务，有的官员甚至自己花钱，请亲戚朋友来本地转一圈，签订一个投资意向报上去，或去参加一些招商洽谈会，双方签一些从来没打算履行的引资合同。”

这位朋友还向记者反映过这样一件事情：有位镇长为完成任务，串通国外亲戚朋友到当地合资办企业，等到自己职位上升为副县级、12万奖金装进腰包之后，便与国外亲戚朋友合谋，寻个理由撤资。

记者调查发现，官员招商在经济发展的初期有一定的合理性，但在经济发展到一定规模和阶段后，已经会引发许多社会问题。不但引发恶性竞争，产生系列腐败现象，而且模糊了政府职责，造成权力的扭曲。

履职还是越位

受访的有关专家认为，招商引资是一种市场行为，其行为主体应是企业。官员“越位”介入，从短期看，官员可依靠其支配的公共资源，取得一定成效，但从长期看，却与建立和完善市场经济体制的目标背道而驰。

“在市场经济体制下，政府职责主要是为公众和全社会提供优质的公共产品和服务，就算政府设立一些部门专门从事招商引资，也只应做些为投资者服务的工作。”北京大学经济学院博士生导师李绍荣教授接受记者采访时表示。对此，南开大学博士生导师齐善鸿教授接受记者采访时也表示：“让官员招商，属于上级机关和上级官员权力滥用，使原本为公共利益服务的公权，直接陷进商业化旋涡的危险境地，最终将损害公共机关的整体功能，导致更多职责荒废。”

官员招商：履职还是越位（3）

北京中盛律师事务所杜立元律师接受记者采访时表示："招商引资是企业行为，各地政府不应把工作重点放在招商引资工作上，不应以招商引资名义出台与国家总体利用外资政策相悖的招商引资优惠政策，不应以招商引资数量考核干部政绩。"

在他看来，将招商引资的完成情况作为官员上下的标准，责令达不到标准者离岗、撤职，不仅有违规越权、违法行政之嫌，而且在事实上架空了公务员法等干部考核及奖惩制度，与法治政府的建设目标背道而驰。

官员在招商引资过程中急于求成的心理，也往往被一些犯罪分子利用。2005南昌市青云谱区法院审结一起网上逃犯变身"台商"的诈骗案，2008年内蒙古赤峰市元宝山区经侦部门破获假冒港商投资骗钱案件，都与之有关。同时，近年来一些官员借招商中饱私囊的腐败案件也屡见不鲜。

受访专家分析认为，这主要是因为政府部门存在严重的"政绩焦虑"，总担心影响招商引资，对外来投资者不敢深究，让犯罪分子有了可乘之机。

当然，官员招商引资存在的问题，也引起国家以及一些地方政府的重视。2006年7月，浙江省出台《党政领导班子和领导干部综合考核评价实施办法》，共引入26项科学评价指标作为衡量领导干部实绩的标准，而长期受热捧的招商引资被排除在外。

2008年9月7日，国务院印发了《关于进一步推进长江三角洲地区改革开放和经济社会发展的指导意见》，其中就包括遏制长三角愈演愈烈的恶性招商竞争现状，特别压缩了长三角违背土地政策招商的空间。

让权力逐渐退出"招商"

多位受访专家认为，要解决招商引资中存在的问题，还需要创新官员政绩考核机制，逐渐把不该由政府管理的事交给市场、企业、社会组织和中介机构，政府重在履行经济调节、市场监管、社会管理和公共服务职能。

据了解，在许多发达国家，招商引资一般是由商会等民间机构来组织完成的，政府与商会、企业之间的关系非常清楚，决不会越俎代庖，更不会因为招商引资、发展经济而造成监管身份的模糊、错位和丧失。

“目前地方政府应该创新保增长、促发展的思路。”国家行政学院龚维斌教授接受记者采访时表示，“在招商引资方面，应摈弃重奖官员的做法，同时要自上而下改革官员政绩评价体系，改变以招商论英雄的官场风气与社会氛围。”

“政府生产的是公共产品，在吸引外来投资方面，政府的精力和资金应该用于改善市场环境，而不是以行政之手去直接参与招商引资。招商引资本质上属于经济中的商业活动，理应让它与政绩脱钩回归本意。”李绍荣认为。

为此，齐善鸿提出了招商引资应遵循四条原则：“一不损害群众利益；二不违反国家法律法规；三是不以牺牲环境为代价；四要国有资产保值增值。如果以牺牲民主法治和公平正义的社会环境来换取一时的经济繁荣，势必严重损害党和政府形象，削弱政府的公信力。”

“国家应对各地招商引资举措出台统一的规范。只有明确政府权力边界，规范政府依法行政，方可正本清源。”杜立元最后说。

“诽谤官员”的荒唐逻辑（1）

法律不能苛求公民对政府及官员的批评百分之百准确,否则只会从根本上将公民的监督权、批评权取消。

2010年3月9日，湖北省十堰市公安局在其官方网站上发出通告，称经复核，撤销对陈永刚的拘留决定，并责令郧西县警方向陈赔礼道歉、国家赔偿，同时追究相关责任人的责任。此前，陈永刚因持续在论坛发帖，质疑当地政府与“奸商”勾结、斥巨资搞形象工程，并向中纪委举报，被郧西县警方跨地拘捕，以“侮辱诽谤他人”的罪名，对其作出行政拘留8天的决定。

值得注意的是，温家宝总理2010年3月5日在《政府工作报告》中强调，要深入推进政务公开，完善各类公开办事制度和行政复议制度，创造条件让人民批评政府、监督政府，同时充分发挥新闻舆论的监督作用，让权力在阳光下运行。

这番表述引起公众的强烈反响，多位官员更是在不同场合作出积极回应，并表示欢迎媒体监督和批评。

多位接受采访的专家认为，从现实状况来看，如果要把“创造条件让人民批评政府、监督政府”落到实处，就要从制度上保障负责任的公民能够安全地监督、批评政府及官员，尤其是法律不能苛求公民对政府及官员的批评百分之百准确，要在制度上剔除“诽谤官员”之类的荒唐逻辑。

“诽谤罪”成问题官员护身符

近年来，我国公民因以发短信、发帖等方式批评地方官员，被冠以“诽谤罪”而遭牢狱之灾的个案一直在重复上演。

根据迄今曝光的“诽谤官员”案件分析，这类案件发生规律大都这样——先是由警方追究“诽谤者”，然后激起媒体与公众群起鸣不平，最后是警方或撤案，或道歉，或赔偿，为“诽谤者”洗刷“罪名”，直至追究办案者责任。

“公民批评和监督政府，是宪法赋予的正当权利。”国家行政学院研究员、全国政策科学研究会副秘书长胡仙芝对记者表示，“采用匿名举报也好，发短信、发帖公开批评也好，都是可行的方式。公开批评势必影

响地方政府，尤其是直接责任官员的声誉和利益，所以一些官员就会利用手中的权力，甚至动用国家机器来限制和剥夺公民自由批评的权利。”

“以遭到‘诽谤’为名，动用公检法机关对批评者进行关押、审判，是一些问题官员的常用方法。”胡仙芝说，“而未查清事实真相，就对公民采取强制措施与审判，不排除背后是受问题官员的权力驱使，把‘诽谤’当成掩盖问题官员腐败真相、打击报复异己者的幌子。”

“公民批评监督政府的问题，是当前社会比较关注的问题，如果以前不太突出的话，那么随着网络监督的异军突起，这种问题就尤显重要。”国家行政学院公共管理部汪玉凯教授接受记者采访时认为，“这两年网络事件经常发生，比如周老虎案、躲猫猫案、邓玉娇案，等等，公民都通过网络对政府进行了有效的监督。这有其深层次的背景——除网络技术快速发展外，中央对网络监督，包括公民监督批评政府的态度，都传递出明确肯定的信息。”

“但遗憾的是，官员打击报复批评者的案件，还是不断发生，由此反映出来的问题也非常深刻。”汪玉凯分析认为，“首先，有些官员心态没有摆正，‘皇权思想’作怪，一挨公众批评，就受不了；其次，有些官员位置没有摆正，以前习惯高高在上，当网络时代导致这种权威逐渐丧失后，还一时无法适应，容易与公众产生对峙心理；再有，制度法制不完善不健全，除政府信息公开条例外，没有制度来保障公民能安全地监督和批评政府及官员。”

“诽谤官员”的荒唐逻辑（2）

多位受访专家还认为，官员打击报复批评者的案件不断出现，也同以前对这样的违纪违法官员处置太轻，缺乏必要的威慑力有关。除此之外，现行法律中存在的缺陷，也值得反思。

公器私用有损执政之基

以往“诽谤官员”案件，大多出现在县区一级的政府官员身上，尽管是以“诽谤官员”的罪名对公民追责，却基本是公诉案件，极少见“被诽谤”的官员作为原告出现。被认定的“诽谤者”，几乎没有机会与自己“诽谤”的官员对簿公堂。

诽谤罪是指故意捏造并散布虚构的事实，损害他人人格和名誉，情节严重的行为。根据我国刑法第246条第2款的规定，诽谤罪属于告诉才处理的案件，但是“严重危害社会秩序和国家利益的除外”。

“根据我国法律规定，诽谤罪是以自诉为原则，以公诉为例外的罪名。”北京中盛律师事务所杜立元律师接受记者采访时指出，“只有诽谤行为‘严重危害社会秩序和国家利益’时，才不受被害人‘告诉才处理’的限制，可由公安机关立案侦查、检察机关提起公诉。”

可现实情况是，以往这些“诽谤案”一旦发生，有关部门不是尽快查清事实，核查帖子内容真伪，而是按“有罪推断”的方式把矛头对准批评者，迅速地作出了公民诽谤罪成立的相关决定。

杜立元说，问题官员往往利用其掌握的公权力，将公民的行为上纲上线，归入“严重危害社会秩序和国家利益”之列，以打击“诽谤罪”为掩护，从而控制和消除对其不利言论的扩散。为此，监督和批评政府的公民，往往就成为受害者。

在多位受访专家看来，这种做法不但严重破坏法治建设，而且在权力驱使下违法办案，以至人为制造冤假错案，肆意侵犯公民合法权益。

更为严重的是，这使本来的个人与个人之诉，变成个人与政府和国家司法公器的对垒，扩大激化矛盾的范围，不但严重损害了法律的尊严和政府的公信力，也使公民的合法权益失去司法公平的保护。

当然，这些危害性已经引起了高层的警惕。公安部2009年下发的《关于严格依法办理侮辱诽谤案件的通知》指出："近年来，少数地方公安机关在办理侮辱、诽谤案件过程中，不能严格、准确依法办案，引起了新闻媒体和社会各界的广泛关注，产生了不良的社会影响，损害了公安机关形象和执法公信力。"

这一通知还指出："一些群众从不同角度提出批评、建议，是行使民主权利的表现。如果将群众的批评、牢骚以及一些偏激言论视作侮辱、诽谤，使用刑罚或治安处罚的方式解决，不仅于法无据，而且可能激化矛盾。""公安部下发的这个通知，比较正面地肯定了公民的批评监督权利，而对以侮辱、诽谤的司法罪名控制言论的危害性有了清醒的认识。这个通知针对某些地方官员的这种'治人'手段提出了严厉批评，并强调了要严格依法办理案件。不论收效如何，其人性化意见以及规劝意图非常明显。"胡仙芝分析认为。

公民监督才能少走弯路

多位受访专家认为，尽管以往的"诽谤官员"案中，也存在个别公民过当或批评举报与事实有出入的问题。但在现代法治社会，公民与政府掌握的信息很难完全对等，因此法律的设计上必须容忍公民对政府错误的、不公平的批评，否则只会从根本上将公民的监督权、批评权取消。

“诽谤官员”的荒唐逻辑（3）

据专家介绍，在法治发达的国家，政府不存在被公民“诽谤”的问题，因为政府的形象建立在法治与公信基础之上，而不会因为公民批评而严重受损，不具备私法人享有名誉权的基础。按这种理念，法国20世纪60年代就从刑法中删去了诽谤条款。需要指出的是，许多国家不再通过刑事立法保护名誉权，并非这些国家不认为名誉权重要，而是把救济方式转向了私法责任，这样既可对被害人给予有效赔偿，同时又可在很大程度上避免官员以公权打击报复批评者。

“现在有些地方政府及官员听不得公众的任何批评，这是一种不正常现象。”中国人民大学政治学系张鸣教授对记者说，“公民对政府及官员具有监督权和批评权，这是宪法赋予公民的基本权利。公民纳税供养政府及官员，政府及官员就有义务给公民一个真相。公民除了接受政府及官员的结论之外，也有自己探寻真相的权利。”

根据我国《宪法》第41条有规定：“中华人民共和国公民对于任何国家机关和国家工作人员，有提出批评和建议的权利；对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为，有向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利。”

“在社会转型的情况下，政府及官员应拓展多种民意表达渠道，自觉接受公民监督和批评。不能把公权作为个人谋私利的工具，更不能作为打压公民言论自由的工具。”汪玉凯认为，“政府只有在公民的监督下，才能少走弯路，所以即使有时公民批评得不完全准确，官员也应抱‘有则改之，无则加勉’的态度面对。再则，政府是公共机构，官员是公众人物，代表公民行使公共事务，公民有权利监督和批评政府及官员。”

从立法和执法层面完善

要根除公民“因言获罪”现象，受访专家认为，政府要有勇气反思地方行政体制、司法运作模式，以及权利救济渠道等存在的问题，并作出深层次改革，这也是建设法治社会、建设和谐社会应有之义。

“在法治社会里，言论自由与公正审判，构成国民共同的根本价值观。”胡仙芝认为，“公权机关必须置于公民的监督之下，公民对政府的批评可能有不准确的情况，但这种不准确并不能随意被认定为犯罪。公

民有言论自由，有批评政府的自由，只要不是恶意捏造事实，就不应被追责。因为，政府比公民有着更大的言论自由和更强大的信息公开权力。”

“要有制度保障公民的监督权、批评权，至少要做到公民批评政府及官员后，不会受到追究。”汪玉凯建议，“目前政府应做好两方面的工作：一方面，政府及官员应采取积极主动的态度，通过多种渠道，向社会和公众阐述政府的执政理念和观点，以促进双方更多的互信；另一方面，要改进网络管理方式，摈弃传统上‘捂’的做法，对于政务信息要尽量公开，不能公开的，要对公众作必要解释，以消除不必要的误会。”

“在诽谤罪中，‘严重破坏社会秩序和国家利益’还缺乏细化的司法标准，为公权力的滥用留下了制度上的缺口。”杜立元认为，“有必要以立法或司法解释的形式，对诽谤罪‘严重破坏社会秩序和国家利益’作出明确的限制性解释，或者规定特殊的排除犯罪事由，从而防止‘诽谤罪’被扩大适用，以增加言论自由的空间，保障公民的监督权和批评权不受侵犯，使社会泄压阀保持畅通，以赢得社会的和谐与政权根基的稳定。”

同时，杜立元还建议：“应从国家立法层面进行统一，废止此类案件的公诉条款，在刑法中规定其全部为自诉案件。官员如果觉得自己是‘受害人’，比如针对所举报和批评的事件及时进行信息公开，通过新闻发言人及时消除公民的误解，或者通过个别的解释来消除误会等。也可以自行向法院提起刑事自诉，以此避免个别官员公器私用、打击正常的舆论监督和批评。”

“在追究违法执法人员责任的同时，对背后发号施令的‘权力魅影’，更应严厉问责。”张鸣还建议，“如果官员滥用公权对批评者打击报复，应让其付出沉重代价，给予警告、记过、记大过、降级、撤职、开除处分，情节严重的应追究相应的刑事责任。”

官员“跨国家庭”暗箱（1）

官员“跨国家庭”的存在，不但为部分贪官提供了外逃的捷径，也使我国政治、经济、军事安全等处于不利状态，有损国家和民族的向心力、凝聚力。

中纪委十七届三次全会于2009年1月12日至14日在京举行，会议公报指出：“落实领导干部配偶和子女从业、投资入股、到国(境)外定居等规定和有关事项报告登记制度。”

这一规定，以强调申报官员婚姻家庭涉及情况为出发点，显然与以往落马高官生活作风败坏、配偶子女助纣为虐，以及部分贪官利用配偶子女拥有外国籍或绿卡等便利条件外逃等有直接联系。

记者调查发现，尽管我国现行法律对官员国籍有严格规定，但对官员配偶子女，却仍缺乏明晰的可操作性规定。因此，近年来我国部分官员虽身居要职，但其配偶子女却移居海外，获得他国国籍或绿卡，成了人们所称的“跨国家庭”。

目前值得警觉的一个问题是，部分贪官钻法律空子，暗渡陈仓，利用配偶子女申请绿卡与入外国籍，将巨额国有资产非法转移出境，自己则暂时留在国内继续做官，一旦东窗事发，便迅速抽身外逃。

“国家在加大反腐败力度时，对那些配偶子女都移居国外的官员，需进行更严格的管理。”北京大学政府管理学院博士生导师李成言教授接受记者采访时认为，“官员‘跨国家庭’的存在，不但为部分贪官提供了外逃的捷径，给我国经济造成巨大损失，也使我国政治、经济、军事安全处于不利状态，有损国家和民族的向心力、凝聚力，应引起广泛而高度的重视。”

官员“跨国家庭”的腐败范本

实际上，我国官员的“跨国家庭”情况，多数是以官员犯罪案发的方式揭开深层内幕——

2007年6月28日，甘肃省兰州市中级人民法院以受贿罪和玩忽职守罪，判处陕西省政协原副主席庞家钰有期徒刑12年，并处没收个人财产人民币20万。而庞家钰的妻儿，早在他2002年权势如日中天时，就已悄

然移民加拿大了。

这样的“跨国家庭”腐败案，并非个案。2006年6月，涉案金额高达亿元的福建省工商局原局长周金伙，在被中纪委“双规”前逃往美国。据报道，周金伙之妻陈淑贞在案发前早已移居美国，并拥有绿卡，为他外逃留下了后路。

2005年1月，中国银行黑龙江河松街支行原行长高山潜逃加拿大。他在职时将10亿元人民币分批转移出境，还拿公款十几次“出国考察”，安置妻子移民及为自己潜逃“踩点”。在妻子成功移民加拿大后，他把大量的资金转移到境外多个私人账户上去，然后宣布和妻子离婚。高山成功移民加拿大后，却声称自己身无分文，靠前妻“救济”。

近年来，我国贪官外逃现象令人触目惊心。2004年，商务部发布的一份调查报告显示，改革开放以来我国外逃官员数量约为4000人，携走资金约500亿美元。但多位受访专家认为，从现在看，这仅是一个保守的估计。

这些外逃官员有一个明显特征——绝大多数都是先把配偶子女以经商、留学等名义送往国外，获得外国国籍或绿卡后，里应外合把资产转移国外，最后自己来个“裸奔”。

据知情人透露，目前有一些国际服务机构，就专门为这样一些官员服务——通过提供为贪官子女留学和配偶定居服务，为官员转移财产，从中获取巨额利润。

官员“跨国家庭”暗箱（2）

撼动公众对官员的信赖基础

在全球化的当今，公众对普通公民因经商、置业、求学等原因获取绿卡或转换国籍，早已习以为常。但记者调查发现，对官员配偶子女申请绿卡与秘密入外国籍，公众却始终有着无限的想象和猜测。

“官员尤其是中高级官员配偶子女拥有外国国籍或绿卡，有违政治伦理。”北京中盛律师事务所杜立元律师对记者说，“对社会公众来说，官员特别是身居要职的高层官员，其作为公民个体的角色已被大大弱化，在绝大多数场合，官员就是政府的代表，其一言一行直接关系政府的形象。官员应代表人民群众的利益，做到忠诚、廉洁、奉公、守法，已成为社会公众对官员的基本要求，加之中国重视家庭的传统观念及落马官员的先例，一旦官员将家庭成员‘转移’国外，其与人民同在、与国家患难与共的正面形象将遭到质疑，人民群众有理由怀疑其忠诚和廉洁，甚至怀疑其随时可能‘脚底抹油’开溜。”

在采访中，不少受访者担忧，这样“留后路”的官员会对国家的政治、经济和国防造成一定威胁——除可能转移鲸吞的国家财富外，他们中的某些人还掌握着国家的经济或国防情报，其一旦逃到海外，往往会成为敌对势力策反的对象。

“官员若不忠于自己的国家，这是极其严重的问题。”李成言认为，“身居要职的一些官员，配偶子女却拥有外国国籍或绿卡。这会令人们对这样的官员，在国家危难时是否会挺身而出报效国家、服务人民心存疑虑。”

“某些领导干部，在台上高谈阔论爱国，但其配偶子女却拥有外国籍或绿卡。”北京宣武区诚实胡同的一位姓张的市民认为，“这样的官员脚踏两条船，身穿‘救生衣’，随时准备弃船而逃，老百姓有权质疑他们是否真的爱国。”

“不能由官员的配偶子女拥有外国籍或绿卡，就简单判定此人是贪官或对国家不忠诚，但起码很难让普通老百姓相信他们对祖国怀有深厚的感情和坚定的政治信念。”国家行政学院龚维斌教授告诉记者，“这样的官员一旦腐化变质，国外的家庭自然成为其隐蔽所和避风港，给反腐败

工作带来极大挑战。同时，由于跨国家庭的存在，在涉及国家重大利益决策时，这些官员的立场容易偏移，给国家利益造成损失。”

源自法规、制度上的“软肋”

据记者了解，官员“跨国家庭”存在的问题，已引起中央的重视，并陆续出台过一些相关规定加以防范。

2003年8月初，中央下发了《关于党政机关、司法公安部门人员出境、出国通行证、护照管理措施》的通知，要求一些县处级以上干部的出境通行证、出国护照，交由上级组织部门统一管理。

2006年9月，中央颁布《关于党员领导干部报告个人有关事项的规定》，对官员申报事宜进行了规定，要求党员干部报告9类个人事项，其中就有配偶、子女出国(境)定居情况等。

2007年1月8日，中纪委十六届七次全会部署反腐败斗争后，中央首次大规模对副处级以上官员进行婚姻及家庭涉外情况普查。调查内容包括官员本人、配偶、子女三个层面。

不少地方也纷纷完善官员个人情况报告制度，包括北京市、广东省、吉林省及全国司法系统等均表示将按规监督官员及其配偶、子女的情况。

官员“跨国家庭”暗箱（3）

但这些措施的效果却仍受局限，原因如对报告内容一律规定保密及在公开时对公开范围的限制性规定，导致社会公众的知情权难以实现，不利于公众、媒体的监督。

我国现行法律对官员国籍有严格的规定。《中华人民共和国国籍法》第三条不承认中国公民具有双重国籍。《中华人民共和国公务员法》第十一条规定，公务员应具有中华人民共和国国籍。

“但在官员配偶子女出国移居或入外籍方面，我国法律并没有限制性规定。”杜立元介绍，“根据国籍法规定，除国家工作人员和现役军人外，法律并不禁止定居国外的我国公民自愿加入或取得外国国籍，因此，只要官员配偶子女顺利出国并定居，就可以取得外国国籍。在官员的涉外婚姻方面，我国婚姻法也未提及。1983年，在民政部关于《中国公民与外国人办理婚姻登记的几项规定》中明确规定，不准现役军人、外交人员、公安人员、机要人员和其他掌握重大机密人员同外国人结婚。但除‘掌握重大机密人员不准同外国人结婚’被1984年《国务院办公厅转发民政部、外交部、公安部、国家安全部关于涉外婚姻几个问题的请示的通知》保留外，上述其他规定已被2003年8月8日第387号国务院令公布的《婚姻登记条例》废止，而新的条例并没有提及官员的涉外婚姻问题。”

对如何界定“掌握重大机密人员”，及其婚后配偶再取得外籍是否允许等问题，公众则大都不知情。

能否突破体制内监督

“最好的管理就是透明，解决官员腐败问题的根本办法，在于要有充分的透明。”南开大学博士生导师齐善鸿教授认为，应在全国性或本部门、本地区的互联网上和其他大众媒体上将官员的申报情况公布，让公众进行实时监督。

“对官员的直系亲属实施严格的移民监管，登记备案。当然这并不是说官员的妻儿就无权出国，只是在移民问题上，中高层官员配偶子女应经过比普通移民更严苛的审查机制——对待普通公民，坚持‘疑罪从无’原则是本分，而在针对官员是否腐败的问题上，纪检部门则须抱以相应

的‘疑罪从有’态度。”政协北京十届委员会副秘书长、中国民主建国会北京市委员会副主任委员曾广宇建议，“在国家要害部门任职的官员，凡配偶子女加入外国籍或持绿卡的，应自动辞职。辞职后，也不得从事涉及国家机密的工作，可担任较低职务或无职务的不涉及国家机密的工作。”

“对于官员的配偶和子女出国要严格管理，从严审批。对于拒不执行制度和违反规定的要追究其行政甚至法律责任。要改革和完善现行的领导干部配偶和子女在国外学习和工作的管理制度。”龚维斌认为，“官员要定期向组织部门报告配偶和子女出国的原因、经费来源、居留时间、地点、工作学习状况等。驻外使领馆也要加强对官员配偶和子女在国外学习工作和生活状况的了解。这既是保护国家利益的需要，也是保护干部的需要。”

“作为政府官员，当公共利益与个人隐私发生冲突时，放弃一部分个人隐私，以确保公众利益得以保护，是当今世界大部分国家通行的原则。”杜立元建议，“应严格控制官员及其配偶子女出国（境）审批，特别是官员因私出国（境）的审批，并通过互联网、报刊等媒体将官员的涉外情况予以公开。同时，清理出国中介服务市场，严厉查处为贪官海外安家、转移资产、出逃提供一系列服务的非法组织。还须加强国际反腐合作，彻底堵死其通过配偶子女向国外转移‘黑金’之路。”

中国政法大学法学院教师俞飞看来，这一问题的解决不可能一蹴而就。他建议：“可选择如金融、政法、国防等关系到国家重大利益的部门先试点，建立分级公示制度。如规定处级以上的官员须公布此类信息，公示的对象，可以先党内，后党外；公示的主体，可以先高层，后中低层，逐步推行。此外，还可根据官员退休前的职位规定，在退休后数年内不得取得外国居留权。”

官员“私生活”进入反腐视线（1）

对官员“私生活”进行监督，无论是从现实情况还是就公共治理的角度来说，都应是反腐斗争的重要内容。

2009年8月24日，浙江省委原常委、省纪委原书记王华元因严重违纪违法被开除党籍和公职。此前，中央纪委对王华元进行了立案调查。经查，王华元违反规定，收受巨额礼金礼品；利用职务上的便利，为他人谋取利益，本人及亲属收受巨额钱款；多次到境外赌博；生活腐化。

近期“落马”的官员中，大都像王华元一样，均有一项“生活腐化”的指控，这被视为领导干部的生活细节已被纳入整个反腐体系。

从实际情况来看，有些官员生活腐化并非什么“秘密”。在我国民间，就有这么一句流传非常广的顺口溜——“家中红旗不倒，外面彩旗飘飘”。

接受记者采访的多位专家认为，领导干部作为党和政府的“形象代言人”，生活腐化不仅败坏了自身的形象，也损害政府在百姓中的威信。对官员“私生活”进行监督，无论是从现实情况还是就公共治理的角度来说，都应是反腐斗争的重要内容。

生活腐化成贪官催化剂

在新中国建国以来，“生活作风”问题一直是领导干部的“高压线”。然而，近年来由于对官员考核大多“唯政绩论英雄”，而对官员“私生活”却缺乏有效监督，以至一些官员流连于声色犬马，包养情人、“二奶”，甚至嫖娼狎妓..

随着我国反腐败斗争不断深入，官员“私生活”已经再次被中央纳入整个反腐体系。而事实上，在近年“落马”的一系列官员中，被指控“生活腐化”的不在少数——

2006年6月11日，北京市副市长刘志华因生活腐化堕落被免去职务。2009年1月21日，刘志华终审被判处死刑，缓期两年执行。这是我国新时期反腐败第一个因生活腐化获罪的高官。

这样生活腐化的贪官，前后还可列出一大串名单，比如成克杰、陈

良宇、李嘉廷、王宝森、胡长清、孙善武、杜世成、庞家钰、陈绍基、许宗衡，还有李真、慕绥新、马向东以及公安部原副部长李纪周、海军原副司令员王守业、沈阳市中级人民法院原院长贾永祥和副院长梁福全、江苏省建设厅原厅长徐其耀、重庆市委宣传部原部长张宗海、天津市原政协主席宋平顺，等等。

据报道，现行婚姻法修改起草专家小组主要负责人巫昌祯教授调查发现，官员腐败60%以上跟包二奶有关系，被查处贪官中95%的人有“情妇”。

2007年6月23日，中央纪委副书记刘锡荣在重庆市党风廉政建设形势报告会上也透露：“去年全国查处的省部级官员中，有7人移交司法机关，其中6人有生活作风问题。”

他称，要预防官员“后院起火”，这也是值得重视的反腐阵地。多位受访专家认为，官员作为公权人物，如果生活腐化堕落，不但会带坏整个社会风气，也会严重损害政府在民众中的威信。同时，也会不可避免地诱发官员其他犯罪行为的发生。

“整个社会道德价值观念如何、人生取向怎样，官员的以身作则、率先垂范是个风向标。”南开大学博士生导师齐善鸿教授接受记者采访时表示，“官员作为公权人物，其私生活与普通人不同，由于他们的言行具有社会示范效应，所以同样的生活腐化，其产生的危害也远较后者为大。特别值得注意的是，生活腐化常常与工作腐化紧密联系在一起，工作腐化常常伴有生活腐化，而生活腐化既可能催化工作腐化，也可能是工作腐化的一个表现。”

官员“私生活”进入反腐视线（2）

“就官员的实际收入来看，如果他们一旦生活腐化，想要支付巨大的个人开销，那就只有寻找权力出租，由此也诱发了其他犯罪行为的发生。”北京大学政府管理学院博士生导师李成言教授指出，“可以说，目前绝大部分贪官的产生，生活腐化是重要的催化剂。”

2007年1月初，中共中央总书记胡锦涛在中纪委七次全会上强调，在领导干部中大力倡导八个方面良好风气。其中有一个是：“要生活正派、情趣健康，讲操守，重品行，注重培养健康的生活情趣，保持高尚的精神追求。”

“这八个方面，与官员经济生活密切相关，把最有可能滋生腐败的主要方面已基本涵盖。”李成言分析，“这充分说明，中央已经将官员的生活细节纳入反腐视线。”

在此背景下，中央以申报官员个人情况的方式，强力介入官员“私生活”。2007年春节，副处级以上官员都要接受婚姻及家庭涉外情况普查，涉及官员本人、子女、配偶等三个层面的内容。

2007年6月1日起施行的公务员处分条例，也在多方面涉及到公务员的“私生活”——包养情人的，给予从警告至撤职或开除处分。另外，拒不承担赡养、抚养、扶养义务，虐待、遗弃家庭成员，严重违反社会公德的行为等，均在处分之列。

此后一段时间，不少地方也相继出台相关条例，目标也纷纷瞄准了官员的“私生活”。但是，这些措施并没达到抑制官员“私生活”腐败蔓延的预期效果。

被异化的“生活小节”

在受访专家看来，官员生活腐化难以抑制，既有本人世界观方面出轨的内因，也有社会风气污染、权力监督不到位等外因。

“近年来，我国反腐主要在经济领域，所以很多地方在选拔官员时，只要政绩突出，经济上不存在问题，就是生活上‘不拘小节’，也是睁一只眼闭一只眼，忽视对官员生活作风的考察。”李成言认为。

记者采访中也发现，不少地方对官员“生活作风”问题很少过问，有的还以保护官员个人“隐私”为由，放松对官员“私生活”的监督，甚至将官员“私生活”置于真空状态，以至隐私权成为不少官员的腐败盾牌。

“对官员‘私生活’进行监督这个问题，已提出很长时间，但目前收效甚微。”在李成言看来，“虽然有的地方出台了一些规定，要求官员把自己的婚姻及家庭涉外情况进行申报。但这些规定要么没有强制性，要么没有可执行性，禁令成为一纸空文，或流于空架子，根本于事无补。”

对现行政策的有效性，齐善鸿也持有质疑态度。他认为，有的官员生活腐化已成为他们其他犯罪很重要的动因，但很少从婚姻变化上能看出来。另外，即使在婚姻变化上有所体现，也只是组织内部掌握，缺乏公开透明，以至很多婚姻变化的真实内因潜伏下来。

记者调查也发现，以往腐败官员的问题揭发，包括包养情人、性贿赂等，几乎没有靠自我汇报而暴露出来。相反，那些权倾一方的“一把手”作奸犯科后，更会在打压检举的同时，凭借手中掌握的权力和上层关系，给自己编织一道道“安全网”。

“对生活腐化官员的惩治，还缺乏一种真正的威慑力。”北京中盛律师事务所杜立元律师接受记者采访时表示，“只要民愤不大，目前对这些生活腐化的官员的惩治，往往冠以‘生活堕落’，没有上升到法律层追究相应责任，从而放纵了官员的这种行为。”

官员“私生活”进入反腐视线（3）

阳光是“防腐剂”

防止官员生活腐化，阳光同样是“防腐剂”。受访专家认为，只有扩大公众监督权限，让官员“私生活”置于媒体和公众的监督之下，加大惩治力度，才能使官员生活腐化问题得到有效抑制。

“要抑制官员生活腐化，不仅要靠体制内的监控，还要借助民间的力量。”中国社会科学院尹韵公研究员接受记者采访时直言，“要对地方‘一把手’权力过大现象进行研究、改进，使其公权力得以有效制衡。同时，要通过立法等途径，完善举报、检查、处罚等机制，使官员的‘私生活’置于大众传媒和社会公众的全程监控之下，一旦发现问题要严厉问责。”

“目前官员申报的个人情况，仅由其上级机关内部掌握，这大大削弱了监督的力度。”齐善鸿表示，“对官员申报个人情况，应加大核查力度，确保官员申报材料的真实性，发现弄虚作假、隐瞒不报的官员，一经查实应严厉问责。对官员申报的个人情况，还应向社会公示，接受社会和媒体的监督。”

多位受访专家认为，腐败官员需要利用隐私作为盾牌来保护自己，而打击腐败需要破除隐私这一虚假的保护伞。官员作为公权人物，也并非所有私人信息要公开，但至少该将个人隐私中涉及官员形象和“质量”的事情予以公开和监督，比如个人婚姻、财产状况、配偶和子女就业情况、主要社会关系，等等，纳入组织和群众监督的视野，以约束官员廉洁自律。而个人爱好、饮食习惯、家庭琐事、生活规律等隐私，则应加以保护。

这方面，国外一些做法值得借鉴。在美国，官员的私生活是媒体关注的焦点之一。无所不在的监督，对官员的行为形成巨大制约。在以色列，为提高官员道德水准，加强公务透明度，民间成立了监督政府的“第三只眼”组织，专门曝光官员不法行为，致力于提高政府及其工作人员的廉政水平。在韩国，官员的学历、财产、家庭成员、社会关系等方面，皆容不得有半点瑕疵，而向社会公开接受监督，一旦官员触犯“红线”，后果相当严重。

针对目前对官员生活腐化惩治乏力的现状，杜立元建议：“应当通过

立法制定、完善具有可执行力的责任追究机制配套施行，对官员生活腐化行为作出明确界定，并根据情节轻重追究相应的法律责任。”

“可以改革对官员的评价机制，使官员‘私生活’监督达到事半功倍的效果。”李成言建议，“发动全体群众参与监督，发动舆论力量参与监督，使普通群众、服务对象对官员拥有监督权、评价权，且评价意见影响到官员政绩考核。只有这样，有些官员在‘私生活’上的放纵才会有所顾忌。”

在采访中，受访专家普遍认为，应加快“官员财产申报制度”的出台进程。因为，这是反腐倡廉预警制度的核心。另外，对官员的教育、官员的自我教育，也应作出制度化安排，强化执行力。

官员“出国考察”灰幕（1）

官员公费出国考察，是我国各级党政机关和公共机构的一个普遍现象，但目前不少已变异为一种官员的福利或待遇。

今后，中央将严格控制因公出国(境)经费预算规模，对各级党政机关官员因公出国(境)经费预算实行零增长，并实行因公出国(境)经费预算及用汇额度双控制。

这是财政部、外交部、监察部、审计署、国家预防腐败局五部门2008年10月16日联合发布《加强党政干部因公出国(境)经费管理暂行办法》(下面简称办法)中明文规定的。

“办法特别提到出国考察，说明官员公费出国考察存在的问题已引起中央重视，这将对各级党政官员起到约束作用，同时也将进一步完善反腐倡廉制度。”国家行政学院龚维斌教授接受记者采访时表示，“中央以前已三令五申，但是官员违规出国考察现象依然屡禁不止，治理效果不佳。”

据了解，我国官员公费出国考察，本意是让官员开阔眼界，转变思维，学习先进经验。但记者调查发现，目前有些官员公费出国考察已经变异成为公款旅游、购物、安排子女留学，甚至是部分贪官敛财或外逃的途径。

接受采访的专家认为，官员公费出国考察存在的腐败现象，在社会上造成极坏的影响，严重损害了我国干部队伍和政府的形象及公信力。解决公费出国的乱象要对症下药，最关键的是要有的放矢地对现有公费出国考察制度进行改革。

撼动反腐之基

2008年十一长假刚结束，当人们还沉浸在长假的兴奋中，一位地方政府官员“出国考察”未归事件，把温州政坛置于社会舆论的风口浪尖——

浙江省温州市委常委、鹿城区区委书记杨湘洪长假后没按时来上班：他10月初带考察团到法国巴黎考察时，以探望其在法国的女儿为由离队。等考察团要回国时，他以腰椎间盘突出老毛病复发，无法坐长途

飞机为由拒绝回国。

一名堂堂区委书记率团出国考察，却独自离队托病滞留他国不归，直到2008年11月12日，才有报道称给予杨湘洪开除党籍、行政开除处分。而对公众猜疑是不是又一起贪官借出国考察机会演化的外逃事件，仍然未见“正式说法”。

这起事件，让公众自然联想到早已淡出视野的杨秀珠案。曾任温州市副市长的杨秀珠，在任浙江省建设厅副厅长期间，涉嫌贪污金额2亿多元。2003年4月20日，杨秀珠借出国考察之名逃往美国，至今未归案。

“杨湘洪是不是贪官，需要作认真的调查取证。但不少事实表明，我国一些官员出国考察是和腐败联系在一起的，公众有各种猜测并不奇怪。”龚维斌认为，“目前一些官员公费出国考察已经变味，有关部门应在制度设计上作深刻的反思。”

“目前官员公费出国考察，很多内涵发生了明显变化，已成为一种公费旅游、购物方式。”有一位在法国留学的朋友曾经告诉记者，“我国官员公费出国考察不但人数庞大，而且花钱大手大脚，无所顾忌，在国际上的形象很糟糕。正如此，不少国家将我国官员公费旅游作为非常重要的旅游财源，凡为我国官员办理入境手续的，都给予提供方便。”

“不少官员出国考察已经变成了一种钻制度空隙的隐性腐败行为。”北京某机关一位公务员向记者透露，“各类打着考察名义出国的官员，多数以旅游、购物为主，少数人趁机用公款做私活——或转移赃款，或买房置业，或安排子女留学老婆定居，有的甚至花天酒地找小姐，等等。”

官员“出国考察”灰幕（2）

事实上，近年来安排官员公费出国考察，已成为不少旅行社的重点业务。“我们很欢迎官员公费出国旅行团，大部分官员出国考察费用明显高于个人出国旅游的费用。”北京一家旅行社负责人向记者坦言，“由于利润相对高得多，这项业务竞争很激烈，不少旅行社甚至通过贿赂来获得业务。”

据业内人士透露，有些旅行社还千方百计给官员“减负”，实行“一条龙”服务——安排行程、办理邀请函、代写出国申请，在出国回来之后，甚至还代写考察报告。

近年来，出国考察还成为少数官员敛财或部分贪官外逃的途径。2003年被提起公诉的广西横县原县委书记汪波，曾借口出国考察，先后收受贿赂万元人民币和6000元美金；2007年11月8日，四川省交通厅原外事外经处副处长赖北利用职务便利，在支付出国考察团费用过程中虚列支出，从而侵吞单位公款55万余元，等等。

借出国考察外逃的贪官，除大名鼎鼎的杨秀珠外，还有贵州省交通厅原厅长卢万里，河南省烟草专卖局原局长、烟草公司经理蒋基芳，河南省漯河市原市委书记程三昌，云南省交通厅原副厅长胡星，中国银行黑龙江分行哈尔滨河松街支行原行长高山等贪官，都以出国考察的名义成功出逃。

“官员出国考察出现的腐败问题，是应该得到重视的时候了。”北京大学政府管理学院博士生导师李成言教授接受记者采访时认为，“我国官员昂贵的出国考察，有不少糟蹋了纳税人的钱，造成了巨大的浪费，而且成为一些官员腐败的途径，已经严重地撼动我国的反腐之基。”

出国考察成“待遇”

记者调查发现，官员公费出国考察，已经成为我国各级党政机关和公共机构的一个普遍现象。

据可以查阅到的公安部、外交部消息：2003年共批准发出干部因公出境通行证和护照21万本，出境4373600多人，其中到香港、澳门特区为3168400人次，到外国为1105200人次。

我国官员公费出国考察制度是在20世纪80年代中期开始的，其目的是让官员出去开阔眼界，学习一些发达国家的“先进经验”。但不知从何时起，出国考察似乎成了某些官员的“惯性思维”，一有什么新项目或新举措，总要出国考察一番。

“按理说，有些官员出国考察是必要的。”中国人民大学政治学系张鸣教授接受记者采访时指出，“但遗憾的是，目前官员出国考察在不少地方和部门，已变异成一种官员的福利或待遇，最终成为官员走向腐化歧途的一种诱导剂。”

据了解，有些地方和部门甚至还以文件的形式，把“取消出国考察”作为对官员的一种处罚手段。比如2005年11月16日，河北省政府在清理政府投资项目拖欠工程款的过程中，规定完不成清欠任务的单位领导不得出国考察。从禁止出国考察成为被惩罚条件来看，在一些人的眼中，出国考察内涵颇耐人寻味。

“有些地方或单位，官员公费出国考察就是一种惯例的职级待遇，内涵中承载着很多工作表现奖励、休假等性质。”北京直属机关一位姓王的年轻公务员认为，“这些官员出国考察并非从工作需要出发，而是按级别安排，以致出现有些领导级别高的，没有明显工作需要，一年也出几次国。有些有工作需要的官员，因为级别不到或没有领导内定，想出去也没机会出去。”

官员“出国考察”灰幕（3）

“这种把出国考察变成旅游的做法，是一种公权滥用的具体表现。”政协北京十届委员会副秘书长、中国民主建国会北京市委员会副主任委员曾广宇对记者表示。事实上，我国多数地方政府对官员出国考察都有相关规定，最明显的是指标化管理。比如“省部级官员每年可以两次出国考察，局处级官员每年可以一次出国考察”；“一年出国考察一次的，可以考察两个国家，时间不超过12天”，等等。

这种规定的本意，是用于控制政府官员出国考察，但现实中又往往演变成官员的福利或待遇。有些官员抱着“有权不用，过期作废”的心态，为了出国，甚至不惜造假，把“考察”变成“国际丑闻”的事情也时有发生。

据报道，2006年11月20日，安徽省人民检察院以副检察长徐文艾为团长的公务考察团一行10人，在芬兰赫尔辛基机场办理入境手续时，被查出伪造的芬兰司法部邀请函，以及存在擅自变更出访路线、增加目的地国家等违规违纪事实。2007年4月，徐文艾因此被撤职查办。

失控源于制度虚设

我国对官员公费出国考察有着严格规定，但记者调查发现，在这些规定面前，有些官员却钻政策空子，打“擦边球”，以考察名义变相出国旅游，基本处于失控状态。

早在1993年10月2日，中共中央办公厅、国务院办公厅就曾发出《关于严禁用公费变相出国(境)旅游的通知》。2004年春，中办、国办就发出《关于严格控制干部出境、出国活动开支》的通知。2007年8月7日，中纪委就徐文艾事件发出通报强调，各地区各部门要采取得力措施，坚决刹住以公务活动为名公款出国(境)旅游的不正之风，等等。

“中央和一些地方政府近年来出台不少规范官员出国考察的规定，但这些规定并没有抑制住官员出国考察热潮。”南开大学博士生导师齐善鸿教授接受记者采访时表示，“官员热衷于出国考察，主要花的都是公款。另外我们实行的是指标式管理，出国考察次数都是按官职大小而定，级别高的即使没有公务需要，也可以名正言顺地‘出国考察’。官员公费出国考察审批程序也过于简易、限制太过宽松，在源头就没有堵住，接下来

的要组织部门同意、向纪检部门报告、经外事部门审批，也基本上就是走走形式。”

“官员出国考察缺少可操作的具体的追究、处罚条款。”李成言指出，“现实中，很少见有关官员因违规公费出国考察被处罚。不用付出代价的违规行为，在再多的禁令面前，也必将畅通无阻。在如今这个信息时代，出国考察已不是唯一的学习方法，要利用各种现代传播技术，开拓学习外地经验的其他渠道，以堵塞部分官员出国考察的种种借口。即使对那些必要的出国考察，也应该严加管理。如果所有的地方官员公费出国都需经过严格的报批手续，其经费报销都要经过上级监察机关的审查，官员对公费出国考察也难免会权衡得失。”

受访的多位专家认为，出国考察本是与国际接轨的一条通道，通过观摩、学习和借鉴，往往可以增长见识，开阔视野。但目前对出国考察与出国旅游怎么界定？是否学到东西谁来评判，谁来监督，谁来查处？堵住这些体制上的漏洞，才是当前规范官员出国考察的当务之急。

“缺乏全过程的监督和约束，透明度不高，导致一些官员无所顾忌地拿公款频繁出国旅游。”北京某机关一位公务员告诉记者，“整个出国考察过程，暗箱操作的地方实在太多，包括出国考察人员的选择标准，考察目的、时间、路线、结果，别说外界，就是本部门，除几个领导，一般工作人员也不知详情。很多时候是官员出国考察回来，群众才知道，严重的信息不对称。”

官员“出国考察”灰幕（4）

每年的全国两会上，都有代表和委员对官员违规出国考察现象提出批评。“公费出国考察本身没有问题，是实施中出现了问题。”2007年3月，民革中央委员麦康森代表在全国两会期间表示，“至少有1/4的公费出国成名副其实的旅游，而不是考察。”

近年来，我国官员公费出国开支，已经给财政造成巨大压力。根据《2004年度行政事业单位决算》，2004年全国行政事业单位出国费用约为29亿元(其中出国用汇19亿元)，其中中央11亿元，地方18亿元。一个事实是，2004年以后，我国官员公费出国考察现象，呈急剧上升趋势。

“官员出国成本过高，造成巨大浪费，是个严重的问题。”中国人民大学行政管理系毛寿龙教授认为，“我国公共财政体制缺乏内在的硬约束，目前还是一种软约束，使领导干部可以在财政上作很多临时性的调整，使得某些开支远远超过了所需要的水平，同时也损害了其他部门的利益。”

“官员是决策者，也是利益既得者，他们掌握着巨大的财权，如果缺乏必要监督和制约，给自己安排出国考察之类福利待遇的事情，就会屡禁不止。”曾广宇告诉记者，“有些政府官员为了出国，甚至不惜挪用其他款项，包括挪用税收、土地开发收入、动用人民币买入外汇作经费、侵吞行政和其他公共项目经费等。”

“为解决出国考察经费，部分官员真是用尽心机，有的甚至把费用向同级机关、下级机关和下属单位摊派、转嫁费用。”北京一家企业负责人向记者透露，“有些官员外出考察总带上一些企业家，说是陪同考察，不如说是去为官员的一些名不正言不顺的消费埋单。而一些企业也愿意正好借此笼络官员，使出国考察成为一种隐蔽的行贿方式。”

阳光反腐迫在眉睫

不少受访专家认为，规范官员公费出国考察是政府自身管理改革的又一个重要切入点。如果政府不能从根子上找到公费出国考察存在的问题，且实行最严格的限制和管理，就难以扭转官员出国考察泛滥的局面。

“要想控制住官员公费出国考察，一切官员开支都须纳入财政预算，这才是解决办法。”龚维斌认为，“我国预算支出科目主要是按经费性质进行分类的，把各项支出划分为事业费、行政费，等等，出国考察费用容易趁机混入其中。中央必须严格预算，对于预算的编制、执行进行严格监督、审查，对官员出国考察费用进行严格控制。这次办法中的有关规定，目的是想从根源上解决这个问题。”

“要加强对官员公费出国考察的监管，让出国考察与本职工作之间建立起一种有效联系。”北京市合川律师事务所邹瑾律师建议，“首先，考察单位由根据出国考察目的、考察的必要性、费用来源、考察路线以及考察人员，制定出国考察计划，向相关监管机构申报，同时，进行公示；其次，在监管机构组织下，对出国考察计划举行听证会，对考察计划的可行性与必要性进行论证，以决定是否需要考察，考察的人员是否适当，路线是否合理等，费用是否适当等出国考察问题作出决定，交由考察单位组织实施；再次，考察工作完成以后，考察人员撰写考察报告，向监管机构汇报以至向社会公众公开考察报告，接受监管机构和社会公众的监督；最后，建立起一套出国考察考核机制，对于完不成考察计划，或者达不到考察目标、完不成考察任务者，给予一定的行政处罚，或者经济处罚，以致自行承担考察费用。”

“涉及官员出国考察的文件规定，要措辞严密、要求严格、处罚严厉，允许就是允许，禁止就是禁止，不能使用‘原则上’‘一般’‘特殊’等容易让人‘心生变通’的弹性规定。”齐善鸿认为，“即使存在个别‘例外’情况，也应逐一列明，以便于对照。只有拿出‘硬杠杠’‘死规定’，才能进一步增加政策的刚性、树立政府的权威，从而彻底堵住制度漏洞，断绝一些人的非分之想，确保政策不折不扣地落到实处。在当前时期，干部出国属于底线管理范畴，必须在政策上做到不折不扣。否则，管理就等同于虚设。”

“只有从制度上严格起来，才能给人以警示，断绝某些人想利用公费出国旅游的想法。”李成言建议，“第一，规范考察地点。凡是政府官员和公共财政支出经费的出国考察人员，在出国前一定要在政府网上公布出国人员名单、考察理由、程序安排以及时间地点。第二，规范考察人员。要根据考察的具体内容确定合适的考察人员，特别是一些专业性技术性的考察，应尽量多邀请相关专业技术人员和专家学者参加。只有让行家里手去考察，他们才知道需要看什么、学什么，考察后怎样干。第三，实行督查制度。要切实加强对领导干部学习考察的督促检查，对有令不行、有禁不止的严肃处理。”

“必须对违纪官员加大处罚力度外，同时还应在以下两方面加以完善。”张鸣建议，“一方面，加强出国经费管理。对出国经费管理，仅管住预算内资金是不行的，只要各单位预算外资金和‘小金库’存在，官员随时可用手中的财权解决费用问题，所以要把‘三轨’合并，制定出刚性的出国经费管理机制。另一方面，完善监督机制。应充分激活人大和媒体以及群众的监督作用，杜绝那些出国官员的上级暗箱操作或自由裁量，让官员出国考察回归透明和公正。”

把脉“运动式执法”（1）

“运动式执法”容易降低政府及执法机关的威信，也滋生形式主义，更是弱化了执法的严肃性和一贯性。

为了整治“黑车”，2006年4月24日清晨起，北京16委办局掀起为期一个月的“狂飙行动”。按照北京市发布的《依法查处取缔无照营运行为的通告》，期间查获的黑车一律处以“极刑”，即不论车型全部按照上限50万元的标准予以罚款。如果第二次被查，除被罚款外，车辆将一并没收。

但记者调查发现，此次行动中虽有不少“黑车”落网，但更多的是暂时休整，或实施“战略转移”到打击力度相对薄弱的远郊区县。而那些原本就是“黑车”聚集地的城郊接合部，泛滥之势愈加严重。

有关专家认为，此类“狂飙行动”基本上还是“运动式执法”。这种执法形式，尽管在当前有一定的必要性，但其凸显出的弊端不容忽视。有关执法部门应随着我国法制的不断健全，逐步转变执法观念，尽量减少运动式执法的运用。

屡见不鲜的“运动式执法”

在日常生活中，“集中整治”“专项治理”“××行动”“××战役”等词汇常见诸报端，有些执法部门也习惯于集中优势人力物力，对违法现象形成“拳头”攻势。这种执法方式，老百姓称之为“运动式执法”。

北京的“狂飙行动”，为我们提供了一个运动式执法的典型范例。根据北京市运输管理部门统计，在开展行动前，北京市“黑车”数量已达6万～7万辆，而本市正规出租车的数量则在万辆左右。

在这种严峻形势下，北京掀起为期一个月的“狂飙行动”，并随之出台举报奖励制度，对举报人给予重奖。同时启动问责制，对严重不负责任、未采取打击和执法行动的领导及相关责任人实施倒查。

有关数据显示，截至2006年5月底，北京市共依法查扣各类“黑车”12921辆，依法对从事非法营运的9940人作出行政罚款等处罚。其间，公安机关对非法营运人员中敲诈、伤害乘客及出租汽车司机、为争抢生意滋事，以及阻碍抗拒执法的行为，依法刑事拘留33人，治安拘留

340人。

“一个月下来，‘黑车’并没有减少，而是向执法力量相对薄弱的地区进行了转移。”2006年6月28日，一位经常乘坐“黑车”到郊区上班的王女士称，现在城里的“黑车”已不像以前那样频繁见到，但在城郊的医院、小区门口、车站周围，“黑车”还是很活跃。“如果我有能力交50万元罚款，我还开黑车干嘛？”一位现在每天依然出去“趴活”的“黑车”司机告诉记者，“我除了会开车，别的什么也不会。一旦被查到，车就不要了。至于拘留不拘留，也无所谓了。”

北京市交通管理局有关人士也坦承，“狂飙行动”虽然使各类非法营运行为较整治工作开展前明显减少，但城郊接合处的“黑车”整治情况仍不理想，城区的反弹现象也很严重，“打击‘黑车’非法运营，是一项艰巨的工作。”

事实上，类似“狂飙行动”的运动式执法，很多部门一直以来已经使用得很顺手。比如在刑事执法活动中，一般以打黑除恶、扫黄打非最为典型。而行政执法活动中，则常以专项治理、集中整治等形式出现——

2000年3月29日，河南焦作录像厅大火后，全市742家录像厅、歌舞厅、游戏厅被关闭；2002年1月，江西省特大烟花鞭炮爆炸，要求全省从花炮产业中退出；2004年，安徽省阜阳市劣质奶粉毒害婴幼儿事件被披露后，引起了社会各界的极大震惊与愤慨，全国各地掀起了围剿害人奶粉的“高潮”，三十多个牌子的劣质奶粉被列入“黑名单”，奶粉市场一时“海晏河清”..

把脉“运动式执法”（2）

北京大学一位不愿透露姓名的教授分析认为：“运动式执法基本具备两个特征。首先是有关部门短期内最大限度地动员自身资源，对某些管理顽症进行集中清理整顿。其次是执法以疾风暴雨的方式开展，在一段时期内能够获得一定效果。但一阵风过后，往往又恢复了原样。”

难以消除的执法依赖

有关专家认为，在我国当前的社会转型时期，运动式执法产生的原因颇为复杂。

“运动式执法在我国有着深远的历史渊源。”有关专家认为，“以往我国几乎所有的社会问题，都习惯于以运动的方式来解决，为此社会形成了浓厚的运动情结，以至于行政机关至今仍然对运动式执法抱有极大热情，使之成为快速恢复社会秩序的‘撒手锏’。”

“当然，目前大量违法行为的存在也为运动式执法提供了存在的理由。特别我国正处在转型时期，这种不成熟的社会状态在给人们带来巨大的物质财富的同时，也往往会引发一些新的社会问题。”北京石油化工学院人文社科学院杨钟红副教授说，“由于一些违法行为严重干扰了社会经济秩序的正常运转,而政府从其职能出发,必然要加以严厉打击,尽快恢复正常的社会经济秩序。”

“在解决问题的初期，运动式执法往往比制度化的方式更为熟练、便利。”杨钟红分析认为，“有些部门之所以热衷于运动式执法，主要是通过运动式执法,可以很快抑制违法行为对市场经济秩序和群众心理秩序的破坏。”

“除历史渊源外，某些职能部门在日常监管中的无所作为甚至‘反作为’，也是运动式执法难以休止的主要原因。”不少人认为，由于有法不依，执法不严，行政服务法规不全，组织结构不合理，信息沟通渠道不畅，人力资源配置失当等现象的存在，当问题积淀到一定程度时，就不得不依赖运动式执法来解决。

在记者的随机调查中，有55%的受访者对运动式执法表示理解。他们认为，社会更需要的是一种常态下的管理程序和监督制度，当这些制

度性执法因素缺失时，执法机关诉诸于收效快的运动式执法也是情有可原。但随着我国法制的逐步健全，应逐渐减少这种执法方式。

高昂社会成本还要付多久

在采访中，很多人认为，运动式执法确实在短期内在一定程度上能收到整肃社会流弊、震慑违法犯罪、恢复社会秩序的作用。然而，运动式执法却是以很多高昂成本为代价的，其负面影响不可估量，应引起有关部门的重视。

首先，运动式执法降低政府及执法机关的威信，弱化国家法律法规的威慑力。“平时不管或疏于管理，一旦问题严重了，领导批示，又一窝风地开始运动式执法。”北京某城管队员告诉记者，“这容易让执法人员产生条件反射，上面重视的时候抓执法，上面放松则执法松弛。这既滋生形式主义，也弱化了执法的严肃性和一贯性。”

北京中盛律师事务所杜立元律师认为，动辄采用运动式的方法，不但助长了执法者的选择性和随意性执法行为，也容易使群众对行政执法机关的行政能力、信用产生怀疑。这种治标不治本的形式主义执法形式，影响政府的信用和形象。

其次，运动式执法违背法治精神。“由于运动式执法具有临时性和反复性的特点，其打击违法的长期效益并不明显。”北京大学政府管理学院博士生导师李成言教授认为，运动式执法把执法异化为临时政策，有悖于长久生效的法律原则，损害了法律的稳定性和确定性。这种临时性、运动性和反复性特点不符合法治精神。

把脉“运动式执法”（3）

第三，运动式执法助长了不法之徒的投机心理。在运动式执法前，一般有关部门都要大造声势，这使违法者提早毁灭或隐藏证据，暂时停止违法行为。同时，也给违法者提供了一种心理暗示，即平时的违法行为是可以姑息的。这也在客观上纵容了非运动期的违法行为。

第四，运动式执法往往过分强调效率而忽视了执法的公正性。“在运动式执法期间，执法机关都承受着巨大的上级压力和社会压力，存在着宁枉勿纵的思想。这很容易引发滥用职权的现象。”北京一位城管执法者坦承，“比如前段时间北京治理‘黑车’的‘狂飙行动’，最高罚款50万元，不仅没有可操作性，就是从法律上来讲，也找不到任何根据。政府在追求执法高效的同时，也不能以损害公平为代价。”

第五，运动式执法增加行政执法成本，降低整体效益。运动式执法采用“头痛医头、脚痛医脚”的方式，有的执法行动事先缺乏全面性、科学性研究，往往任凭偶发事件而盲目调动人力、物力、财力，必然造成行政资源的极大浪费，使执法成本高昂。

“运动式执法期间，一切工作都围绕着特定执法任务展开，而其他执法任务和日常管理事务被暂且搁置一边，这会产生其它违法行为泛滥和某些市场秩序被破坏的代价。”北京市民杨先生认为，“这样的行动多了，出现扰民现象就少不了。而一些不法之徒也在利用执法机关执法的时间差，来谋取更多的利益，由此导致整个社会处在紧张博弈状态，不利于和谐社会的建设。”

“全天候”执法应成为常态

多位受访专家认为：“尽管目前杜绝运动式执法是不现实的，但政府确应尽快建立一套严格和科学的社会管理和监督机制，使严格执法成为一种常态。”

“既然我们已经把法治作为治国的方略，就应该避免运动式执法。在法度之内的稳健而行之有效的治理活动，是实现社会治安的关键所在。”李成言认为，“行政执法部门应转换执法观念，执法的职责应贯穿于日常工作。要真正做到依法行政必须将执法活动纳入正常制度之中，置于公众监督之内。不能凭一时兴起搞战役式执法，忽冷忽热，而是要

建立一种长效机制予以保障。”

“政府在各种管理中，应摆脱那种运动式执法思维，建立符合市场经济规律和法制管理的执法体系。”杜立元建议，“首先，完善监督制约机制，加大对渎职、行政不作为官员的问责力度，建立任职期满后问责制度，避免为谋求政绩而搞运动式执法。其次，建立健全科学的公务员考评机制，将奖惩、提升、罢免与其所负责领域的长期绩效相结合，提高公职人员的执法自觉性、主动性、积极性。”

因此看来，只有加大体制改革的进程，构筑高度法制化的市场经济体系，在法度之内实行稳健而行之有效的“全天候”日常治理，才是逐步减少运动式执法的“良方”！

问题官员“东山再起”为哪般（1）

官员问责体现的是官员任免机制上的完善性和科学性，让有能力的“问题官员”复出，则更多地体现出政治理念与制度的理性。

进入2008年9月，多位中高级官员在襄汾溃坝和“问题奶粉”等重大安全事故中因问责而辞职或被免职。人们在肯定果断问责的同时，对这些官员被问责后涉及“复出”的程序也比较关心。

此前的8月28日，一篇题为《掌控当前经济形势的政策建议》的文章在网上引起公众的关注，文章署名为“原国家统计局局长、现中海油高级研究员”。记者了解到，该文之所以能够引起公众的关注，并非文章的内容，而在于文章的作者——邱晓华。这是邱晓华被“双开”消失后首次露面。

2007年1月23日，新华社发布消息称：“经查，邱晓华在任国家统计局领导职务期间，收受不法企业主所送现金；生活腐化堕落，涉嫌重婚犯罪。”邱晓华被开除党籍，并给予行政开除处分，移送司法机关处理。在随后的一年多时间里，有关邱晓华的情况却未见有下文，也无正式的消息披露。直到这次看到他时，这名前高官已陡然“变身”为大型国企“高级研究员”了。邱晓华的复出过程，使公众在“云山雾海”中留下不少的悬疑。事实上，在邱晓华之前，类似的高官复出现象不断。

“随着我国官员问责制不断规范和完善，而与之相对的官员复出机制却并不健全，相关规定十分模糊、笼统，缺少操作性和程序性，弹性和随意性很大，需要尽快建立健全科学合理的问责官员复出机制。”国家行政学院龚维斌教授接受记者采访时表示，“只有通过制度化程序赋予权力的复出官员，才会让公众心服口服，而官员在重新履职中也才会更有底气。如果没有科学的制度支撑，官员复出缺乏严格的程序性，会令官员问责制的权威性和严肃性受到损害。”

“问题官员”悄然复出

2008年9月14日上午，“复出”刚满一年的山西省省长孟学农因为襄汾溃坝事故再次请辞，成为公众视野中第一个两次请辞的省部级官员。

2003年“非典”时期，包括孟学农、张文康在内的千余名各级官员，

因隐瞒疫情或防治不力而被“问责”。随后，在松花江污染事件、重庆开县特大井喷事故、北京密云踩踏事故、山西“黑砖窑”事件等重大事故中，高层一次次“铁腕问责”，让一个个行政不作为、乱作为者丢掉“乌纱帽”。

可以预见的是，随着我国建设责任政府的力度不断加大，官员非正常“下马”现象也不断增多。但记者调查发现，近年来有些官员被问责后又很快复出，而复出的程序又不公开透明，致使社会上议论纷纷。

2003年因处理SARS疫情不力，卫生部长张文康与北京市长孟学农被免职，其后张文康转任宋庆龄基金会副主任，并当选全国政协科文体委员会副主任，而孟学农则获任国务院南水北调工程建委办公室副主任，后任山西省省长。国家环保总局原局长解振华因2005年11月松花江污染事件引咎辞职。2007年1月5日下午，解振华的名字出现在国家发改委网站新领导名单中。2003年12月23日，重庆开县井喷特大事故夺去了243条人命；2004年4月，中石油老总马富才提出引咎辞职，后复出任国家能源办副主任..

从上述可见，有些官员因各种原因丢了“乌纱帽”，但在“风暴”过后又被委以重任的情况成了政坛新“惯例”。

问题官员“东山再起”为哪般（2）

“目前很多官员都是悄然复出，对公众欠缺一个应有的说明。因此，往往令公众对之前的问责产生质疑。”北京大学政府管理学院博士生导师李成言教授接受记者采访时表示，“无论是本着‘治病救人’，还是‘发挥余热’的精神，有些官员复出本身并没有错，这表明了政府在干部任用上的突破，对于违法违纪官员，不是一棍子打死，而是视其具体情节，安排合适的职位，让其继续发挥有益的作用。这体现出政治理念与制度的理性。”

凭什么“东山再起”？

现代政府是责任政府，政府官员都有明确的任期目标。受访专家认为，如果在任期内发生重大责任事故，政府官员必须承担法律责任。即使事故不是行政一把手直接造成的，也应为此承担道义和政治上的责任。

2005年通过的公务员法对引咎辞职有明确规定。但对这些被问责去职的官员，在什么样的情况下可以复出、相关程序应该如何履行等关键性和敏感性问题上，公务员法却只字未提。

“干部任用条例第六十二条有规定，引咎辞职、责令辞职、降职的干部，在新的岗位工作一年以上，实绩突出，符合提拔任用条件的，可以按照有关规定，重新担任或者提拔担任领导职务。”中国人民大学政治学系张鸣教授接受记者采访时认为，“这在制度上依然需要具体的实施细则。对官员复出，有必要建立起更加严格的规则加以执行。”

“官员能否复出，这关键取决于他犯的是什么错。”中国人民大学公共管理学院张成福教授认为，“如果官员仅是道义上负有责任，那么引咎辞职后可能被重新任用。比如，在某个庞大的组织体系中出了事情，主要责任不在于一把手，官员引咎辞职更多的是道义上的责任。而中央看到他的政治素质过硬、工作能力突出，这个人还是可能被重新任用。”

多数受访者也认为，对于曾经犯过错误，负有责任而降职、免职、引咎辞职的官员，今后就一定不能再起用，这倒未必，但整个过程应当公开透明，给公众一个明确的交代。

“官员也是人，只要是人就有犯错误的可能。”北京东城区灯市口一位姓张的市民对记者发表了他的看法，“对敢于在道义上承担责任或偶然犯下错误的官员，应给他一个复出的机会。关键是复出这个过程要让老百姓能够看明白。”

“对一个本身颇有才能而偶然犯下错误的官员永不重用，这无论对本人还是社会都是一种浪费。更何况引咎辞职属道义担责，和事故的直接责任人受到党纪国法处理是两回事。”

南开大学博士生导师齐善鸿教授接受记者采访时认为，“让德才表现突出却因突发事故引咎辞职的官员适时、以适当方式复出，用人之长、给人出路，从某种意义上说，可以视为一种政治理性。问责官员体现的是官员任免机制上的完善性和科学性，而让有能力的被问责官员合理复出，也是一种政治理念与制度的理性。”

官员复出存在制度软肋

“官员复出容易引起人们的争议，主要是人们对官员复出的原因、条件和程序不清楚。”龚维斌认为，“造成这种状况的原因，一方面，是我国干部选拔任用体制尚待完善；另一方面，一些地方存在着官官相护现象，对于失职的领导干部象征性进行责任追究，为了平息群众的不满情绪，要么让其‘冷却’一段时间，然后官复原职，要么异地做官或者平调到其他重要岗位。群众对这些做法十分不满。”

问题官员“东山再起”为哪般（3）

“在缺乏民众有效监督的情形下，官员问责有原因，而复出如果不能保证程序的透明与公正，那么其合理性、合法性必然会遭到公众的质疑。”张鸣认为，“这样操作甚至会让人怀疑是一种变相的调动，也不利于维护民众的知情权、表达权、参与权、监督权。”

“官员复出意味着曾经犯过错误的官员又重回领导岗位，重新掌握了一定的权力、金钱等社会资源。因此官员复出的社会影响，在某些方面甚至大于官员下马，所以建立官员复出制度具有极为重要的意义。”北京中盛律师事务所杜立元律师认为，“对官员的问罪与定罚应该循法，量才与起用更应当循法，官员复出制度就为官员的量才和起用提供了可循之法。如果官员复出没有制度的规制和约束，那么‘法治政府’‘阳光政府’在民众心里就成了口号。”

“官员在引咎辞职后，如在短时间内迅速复职，实际上这是对其另外一种形式的补偿。”齐善鸿认为，“如果官员复出过程不公开、不透明，这不仅违背了问责制对失职者进行惩罚的初衷，也在形式和过程上，破坏了公众对政策的信任感，弱化了问责，弱化了对他人的警示。符合条件复出的官员，通过公开透明的程序，也可以重新开始工作和生活，不必时时面对质疑和处处解释。因此，公开和透明地复出，对政府、公众和复出个人才算是负责任的做法。”

呼唤“官员复出机制”

不少受访者认为，提高政府执行力的关键，在于加强对权力运行过程和结果的监督与问责。目前我国已经有了较为完整的官员问责制度，应该尽快建立官员复出机制，使官员复出更加制度化、规范化，否则，难脱“人治”色彩。

“问责官员重新起用必须符合程序，必须尊重现有制度。”北京石油化工学院李明伟教授认为，“应该加强对于被免职官员的跟踪监督措施。经过严格符合程序的考核，并置于公众监督之下，达到条件，应该重新起用。实质上，对于被免职官员‘去向’的追问，对于那些官员表现的追问，就是对相关制度的追问。”

“在官员复出制度的建立上，要重视公正和公平，特别要重视公开，

因为阳光是最好的防腐剂，透明本身就是一种监督。”杜立元建议，“首先，在官员的处分上，应当保持审慎的态度，严格依据法律规范和党纪党规执行，在尚未确定事实、分清责任的情况下，不能被媒体舆论所左右，更不能为了息事宁人就随意免除官员的职务或强迫官员‘引咎辞职’。其次，在官员的复出上，对下马的官员应该用发展的眼光来对待，不能盖棺定论。应当建立健全跟踪、考核、评选机制，对其辞职后的工作保持关注，确实优秀的人才，在符合考核标准的情况下，还应允许其恢复公职或就任其他领导职务。再有，在复出制度的设立、实施过程中应充分重视群众的智慧、尊重群众的权利。在广泛吸纳群众意见的基础上，将合理内容制订到制度中去；在制度的实施上，应保障群众的知情权，公开官员复出任职的事由、依据、程序，对官员复出的决定由群众行使一部分的参与权和决定权；官员复出制度的实施应当接受群众的监督，及时公开解答群众的质询。”

“应该把官员的政治责任与法律责任区分开来。官员要勇于承担政治责任，当其执政能力或者工作方式受到质疑时，应当主动辞职。”李成言认为，“对于敢于承担政治责任的官员，要给复出的机会。但是，在任用的程序上，整个过程要公开、透明，最终应当经过人民代表大会的程序批准后再任命。”

“官员被问责，不应成为‘避风头’或是一种暂时的过渡，而应该是实质性地责任追究。”齐善鸿认为，“官员复出的程序，应该公开化和透明化。应该遵循一定的制度，什么情况的人可以复出，复出的原因是什么，都应明明白白地公之于众。因为这些人被免或者辞职的时候，不可避免地成为了社会各界关注的焦点，那么，在他们复出的时候，也同样需要有个对公众告知的程序。

警惕“执法产业”（1）

如果执法“经济化”或“产业化”，就意味着服务于公共福祉的公权发生了蜕变。

湖南省郴州市市民李国宾因不满市交通队的“超速罚款”行政处罚决定，将之告上法庭。2007年5月15日，这起因罚款500元引起的“小官司”告一段落。

经过审理，郴州市北湖区人民法院当庭判决李国宾胜诉，撤销郴州市交通队对李国宾的处罚决定。

据了解，在郴州境内一段不到25公里的高等级公路上，交通执法部门设立的限速标志牌和雷达测速牌达40块之多，有的地段甚至限速20公里。由于限速过低，有成千上万的司机在这条路段上吃过罚单。甚至发生过同一辆车在1个小时内受到3个交警大队超速罚款的情况。

记者调查发现，像这样以执法名义进行罚款、收费过多过滥的现象，近年来在全国各地不同程度存在。有些群众将其形象地称为“执法产业”。

受访的有关专家认为，所谓的“执法产业”严重侵蚀法治社会之基，国家应该在建构制度层面的权力监督机制、改变执法者的执法观念的基础上，建立起一个更加健全的财政秩序来遏制这类“执法产业”的泛滥。

荒唐的“执法罚款比赛”

2006年2月，吉林省公主岭市公安局施行绩效考评制。该局规定：把罚款的10%作为奖金返还给个人，20%返还给执行罚款的基层单位；将罚款数额与绩效考评挂钩，实行末位淘汰。

这种以高额奖励加末位淘汰的制度，在民警中引发了一场执法罚款比赛。2006年，公主岭市公安局罚款收入高达1600多万元，仅交警罚款就有1100多万元。财政部门将罚没收入全额返还，局里在其中拿出110多万元作为罚款奖金下发，50多名一线交警人均2万元，罚款最多者拿到了5万多元。

北京大学政府管理学院博士生导师李成言教授接受记者采访时

说："通过执法来增加单位和个人'收入'，其本质是将公权沦为部门和个人谋取利益的工具。执法人员代表着国家和政府来行使执法权，如果执法'经济化'或'产业化'，就意味着服务于公共福祉的公权发生了蜕变。"

近年来，以执法名义"创收"的现象不胜枚举。如江西某县工商局公平交易局的工商行政管理人员公开叫价，向化肥生产和销售企业收取所谓的"市场服务费""市场咨询费"等，为劣质化肥进入市场大开绿灯，并承诺"免检"，成了劣质化肥的"保护伞"；陕西某县工商局多次在高速公路收费站处，以货物有质量问题为由，强行对入境的货车进行拦截罚款，数额一般都在万元以上，而且不出具任何凭证。

执法"产业化"的体制根源

所谓的执法产业为何屡禁不止呢？记者深入调查后发现，除法律执行不力外，最主要是执法与利益相挂钩所导致。

"预算外资金的存在，是执法产业的主要根源。"李成言一针见血地指出，"预算外资金是我国一个独特的财政现象，这块政府预算之外存在的各种收费、罚款、基金等政府非税收入，在部门利益的驱使下迅猛增长。比如仅国家预算外行政事业性收费一项，就从1978年的亿元猛增到2003年的亿元，25年内涨了倍。"

事实上，我国预算外资金与国家预算收入，多年来一直保持"并驾齐驱"的态势。那么，预算外资金究竟有多少呢？据有关专家介绍，预算外资金主要由四个部分构成：一是各级政府部门名目繁多的收费，2006年约有1万亿元；二是社保基金，全国约有8000亿到9000亿元；三是地方政府的土地出让金，大约有1万亿元；四是国有资产的红利及国有企业的利润，约1万亿元。

警惕“执法产业”（2）

这四项相加，2006年全国预算外收入总量与万亿元的国家财政收入不相上下，而其中各级政府部门名目繁多的收费占到总预算外收入的1/4多。“预算外资金的初衷，是国家放权让利允许一些部门通过一些行政行为的收费弥补行政事业经费不足。”李成言说，“由于这一收入游离于国家财政预算管理之外，一些执法部门集裁决、罚款、收费以及对收缴的管理费用和罚款有过大的处置权，而这些权力又得不到有效的监督和控制，从而使一些执法部门或执法人员一发不可收拾，将执法当作了正常营利的工作方式，从而扭曲行政目标。”

“在现行的财政体制下，行政、执法和司法机构设置和增加人员时，对相当多的机构，财政不全额拨款，只是给便于创收的‘政策’。”北京某执法部门一位工作人员无奈地说，“因为这对矛盾的存在，很多单位就只有靠罚款等途径来筹集工资、奖金。”

记者调查发现，即使在那些实行了收支两条线的地方，罚款按比例返还给执法部门，也是地方财政的一条“潜规则”。正是由于这个不合理的挂钩和返还制度，执法机关和有关工作人员很容易把执法变成了部门利益的取款机。

在我国一些地方，由于创收所带来的利益通常是逐层返还，很多违法创收行为也基本能在相关部门的层层保护之下过关。这在客观上也造成了“执法产业”所具有的低成本、低风险、高回报的特点。

一些部门确实也通过执法经济达到“发家致富”之目的——2004年，重庆某县的交警们就通过执法创收率先为自己建起了一个十分抢眼的别墅区，号称该县“第一别墅区”。2006年，作为国家级贫困县的山西某县，县检察院居然在全县年财政收入不到1亿元的情况下，也通过“执法创收”给自己盖了一座造价近1000多万的豪华办公楼..

严重扭曲政府公信力

执法的本质就是服务，就是为广大民众提供公共安全、公共秩序等服务性的“公共物品”，但事实证明，执法权一旦与执法者自身的经济利益挂钩，法律的天平就必然发生严重的失衡，由此造成的社会危害也极其严重。

首先，所谓的执法产业无情践踏公权的社会公信度。“这是一种违反法律的行为，其泛滥只能影响老百姓对法律的信任。”北京一位经常到外地出车的司机朋友告诉记者，“本来超载是违法的，但交钱后依然可以继续超载，这个年头，给人的感觉是有钱就可以违法。”

记者发现，罚款是《行政处罚法》赋予行政执法部门的权力，可是一些执法者以罚代管，只要收了罚款就对违法行为睁一只眼闭一只眼，这不仅纵容了违法行为，更易导致公共执法权力的异化。执法人员代表着国家和政府来行使执法权力，任何不公正执法都可能降低政府在老百姓心目中的威信，也降低了公众对建立法治社会的信心。

其次，“执法产业”阻碍市场经济的发展。来自各方面的信息表明，一些执法部门滥用执法权为部门和个人谋取利益，严重干扰市场经济秩序，危及市场肌体的健康发展。

“执法的产业化影响公平、公正、开放的市场交易的形成，阻碍市场经济的发展。如果发展执法产业，就必然会受到市场规律的无情报复。”相关专家分析，这其中的道理其实非常简单：“执法产业”对当地政府来讲，仅仅是一种直接和短期的收益，本质上是在干一种饮鸩止渴式的蠢事。

记者在调查中发现，公安局、国土资源局、法院、检察院等被不少人认为是执法“效益”好的单位，成为人们择业的首选。“这些单位表面上工资不高，可福利和隐性收入不少。比如住房，有的人工作一年就可以买单位的福利房。”记者有个朋友的儿子2007年大学毕业，几经周折终于进了云南某交通执法部门，这位朋友对记者说，“尽管我为儿子的工作送礼花了不少钱，可用不了几年就能挣回来。”

斩断执法与利益的不良链接

有关专家认为，要规范执法机关的执法行为，禁绝罚款创收之患，最重要的还是要审视矛盾的症结，构建完整的公共财政制度，有效斩断执法与利益的不良链接。

北京中盛律师事务所杜立元律师接受记者采访时表示，行政处罚及行政许可项目、收费必须依法设定。根据《行政许可法》，除法律、行政法规或前二者未规定的地方性法规之外，其他规范性文件均不得设定行政许可。行政许可收费及行政处罚罚款必须全部上缴国库。行政机关

实施行政许可及行政处罚，应当按照公布的法定项目和标准进行收费及处罚；所收取的费用及罚款、没收违法所得或者没收非法财物拍卖的款项，必须全部上缴国库，任何机关或者个人不得以任何形式截留、挪用、私分或者变相私分。如有违反应当依《行政许可法》及《行政处罚法》甚至《刑法》之规定追究法律责任。”

中国人民大学公共管理学院毛寿龙教授认为，应该彻底根绝政府存在的“小金库”，把预算外资金全部纳入政府预算控制，实行彻底的“收支两条线”，行政事业性收费和罚没收入必须全部上缴财政，一切纳入国库，杜绝大笔公共财政资金体外循环和随意支配。

“要消除不正常的执法创收现象，就要用科学的方法来平衡国家各区域、各部门的工资，防止行政机关之间形成互相攀比之风，严禁通过执法来创收。”李成言建议，“建立公共财政制度，所有行政机关的经费和人员工资都由国家统一划拨，政府的各种收入必须由财税部门统一收支管理，严禁以各种形式返还；行政经费统一由财政纳入预算予以保障，并实行国库集中支付。”

多数专家认为，要遏止所谓的执法产业，就必须消除预算外资金的存在，因为法治社会的建立需要一个健全的财政秩序，公共财政在和谐社会建设中的作用越来越凸显，所有的财政改革必须以完整的预算为前提！

纪委书记落马的监督遗患（1）

加强对纪委书记的监督，避免监督者的监督权成为新的腐败源头，应成为民主政治建设中的必破之题。

2008年11月20日，湖南省长沙市中级人民法院以受贿罪、巨额财产来源不明罪，两罪并罚，一审判处郴州市原纪委书记曾锦春死刑，剥夺政治权利终身，并处没收个人全部财产。

曾锦春，由一个纪检官员，蜕变为彻头彻尾的腐败分子，以其特殊的身份和贪婪的本性，让公众心理产生了强烈的震动——

1997年至2006年间，曾锦春利用担任郴州市委副书记、市纪委书记的职务之便，单独或伙同其妻和子女等人收受贿赂及索贿共计人民币万元，其中曾锦春单独收受他人贿赂万元人民币，万美元。此外，曾锦春还有折合人民币共计万元的巨额财产不能说明其合法来源。

类似曾锦春的纪委书记腐败案，并非个例。接受记者采访的多位人士认为，在监督机制不健全的情况下，近年来，有的纪委书记利用手中的特权，寻租乃至挟持公权为特权直接进入市场，化公权为私权，变公共资源为私利，已严重影响了纪委书记这一“党内包公”的形象。尽管纪委书记搞腐败只是少数，但其产生的危害远远大于普通官员腐败。对拥有“特权”的纪委书记，应建立起内部和横向监督机制，使其也在社会有效的监督范围之列。

权力监督者的“腐败效应”

纪委书记在我国纪检机构中是核心领导。在一般人心目中，纪委书记是正气、正直、正义、公平的象征。

但记者调查发现，近年来有些地方纪委机关缺乏监督，纪委书记涉嫌腐化堕落、贪污受贿等方面的腐败案件时有发生——

据报道，湖南常德市原纪委书记彭晋镛、娄底市原纪委书记罗子光，因收受贿赂数十万元先后分别被判有期徒刑16年、11年；2007年4月23日，安徽省肥东县县委副书记、纪委书记姜振华因涉嫌受贿罪、巨额财产来源不明罪，被合肥市中级人民法院判处有期徒刑8年6个月，并没收个人财产8万元；重庆市沙坝区原纪委书记郑维因受贿罪，于2007

年12月29日被法院判处13年有期徒刑..

受访专家认为，纪委书记作为纪检监察机关的“一把手”，如果不打击贪官污吏，反而带头搞腐败、干违法违纪的勾当，造成的社会负面影响，将具有明显的“放大效应”。

首先，权力监督者的腐败严重损害了党和政府的形象和公信力。“作为权力监督者的纪委书记，本身是在代表人民、代表党行使监督权，对其为政清廉的要求也应更加突出，标准应更高。”北京大学政府管理学院博士生导师李成言教授接受记者采访时表示，“如果纪委书记也成了腐败分子，就会比一般腐败官员对社会造成的影响还要恶劣，必然对党和政府在人民群众中的形象和公信力造成极大损害。”

“纪委书记是专门负责纪检的官员，专查其他问题官员。他们也搞腐败，谁来监督其他腐败的官员呢？”北京市宣武区的一位市民对记者说，“纪委书记也搞腐败，产生的直接后果，是让公众丧失了对政府反腐败的信心。”

其次，严重影响反腐进程，恶化官场生态环境。多位受访者认为，纪委书记搞腐败容易“上行下效”，带坏官场风气。腐败的纪委书记，不但监督别人时没有底气，而且也容易蜕变成为贪官的保护伞，严重影响反腐进程。

纪委书记落马的监督遗患（2）

记者发现，近年来有的地方腐败严重，大案要案查不出结果，反腐败斗争深入不下去，重要原因之一就是纪委书记本身搞腐败。曾锦春所在的郴州市，出了个舞文弄墨的贪婪市委书记李大伦，出了个玩权、玩钱、玩女人的“三玩”副市长雷渊利，还出了个买官卖官、行贿受贿的宣传部长樊甲生，以及住房公积金管理中心主任李树彪等。这一窝贪官出现的原因，也许不能完全归咎于曾锦春这个腐败的纪委书记，但毕竟同曾锦春关系密切。

再有，严重破坏反腐体系，阻碍社会经济的发展。纪委书记对法律法规非常熟悉，深谙办案的套路、技巧，具有极强的反侦查能力和反审讯能力。所以落案的纪委书记现形，大多是意外的偶然因素使其暴露出来。比如2004年7月，齐齐哈尔市公安局原党委副书记、纪委书记王瑞被起诉，也是因为一个轰动社会的黑社会性质组织案发，才查出他是这个团伙黑恶组织的“保护伞”。

“纪委书记知法犯法，他们对法律化、制度化、网络化的反腐败体系造成极大破坏。”国家行政学院龚维斌教授接受记者采访时表示，“纪委书记把纪律监督权当成了牟取私利的工具，把一些反腐措施变成了个人敛财的法宝，将导致畸形的官场生态。”

据报道，曾锦春为了打击报复那些不听“招呼”的人，对一些既不是党员干部、又没有公职的人也实施“双规”。另外，他不但充当“恶矿保护伞”，还利用权力，对企业以“挂牌保护”为名，行收取“保护费”之实，搞得很多企业负责人无心生产，整天提心吊胆地打发日子。

监督篱笆为何扎不紧

记者调查发现，目前对纪委书记监督的缺失，已经成为了党务监督和行政执法监督的软肋。如何加强对纪委书记的监督，避免监督者的监督权成为新的腐败源头，已经成为民主政治建设中的待破之题。

记者查阅资料发现，《中国共产党党内监督条例(试行)》第六条规定，党的各级委员会有权对同级纪委的领导班子及其成员进行监督。第五条还规定，党内监督要与党外监督相结合。党的各级组织和党员领导干部，应当自觉接受并正确对待党和人民群众的监督。第十条还规定，

党员有权“检举党的任何组织和任何党员违纪违法的事实，同消极腐败现象作斗争”。

“从理论上说，下级可监督上级，全党可监督中央，并且写入了党章和条例，但在实际操作中不可能做到。”李成言认为，“按目前情况，对于纪委书记的监督，除了地方党委、上级纪委敢监督外，没有一个同级的机构能监督。但是上级纪委平时很少接触下级纪委，存在信息不对称的情形，很难起到监督作用。而且，上级纪委和地方党委与下级纪委存在隶属关系，上级护短、不好拉下情面的事情也常有发生。在党委里，纪委书记一般就是常委，怎么监督？在这种体制下，纪委书记腐败绝非偶然。”

“在法律法规方面，对纪委书记没有有效的监督。”北京石油化工学院人文社科学院杨钟红副教授对记者说，“目前宪法只规定地方人大对‘一府两院’的监督。2007年1月1日起施行的《监督法》也回避了对党委及纪委的监督。”

“在现行的反腐败体系中，纪委书记处于关键和核心地位。”龚维斌教授表示，“从所处的领导地位上讲，作为平级的检察机关也难以对纪委书记进行有效的监督，其他机关更难以对纪委书记进行有效监督。纪委的地位、与同级党委的关系以及对纪委的监督问题，需要认真研究并加以解决。”

纪委书记落马的监督遗患（3）

“纪委书记难被平级机关和群众监督，还在于纪委书记有‘双规’特权。”云南省一位县委书记曾对记者坦率地发表了自己的观点，“按照规定，纪委有权‘责令有违反行政纪律嫌疑的人员在指定的时间、地点对调查事项涉及的问题作出解释和说明’。但在实际操作中，双规对象没有界线，这并不局限于党员。也就是说，纪委书记主导的‘双规’，只要愿意，就可能落到任何人的头上。于是，一个设计中的‘反腐利器’，极有可能变成有的纪委书记权力腐败和牟取私利的工具。”

让公众权利来制约权力

实践证明，如果反腐仅停留在把腐败纪委书记拉下马，给予惩处，而不改革或完善基本制度，那么拉下再多的腐败纪委书记，也不会从根本上解决问题。

受访专家认为，纪委书记落马的这些案例，为预防权力监督者腐败提供了一个人性的范本——不用制度制衡权力，注定只能走上寄望于“自律”的神话。应该将重点放在事先预防的环节上，对纪委书记的权力进行有效监控。

“要解决纪委书记权力监督的问题，需要抓住正确行使权力这个关键。”李成言建议，“首先，纪委书记的权力必须规范行使，纪委行使权力时要依照党纪国法，特别是对于‘双规’这种组织措施的行使，应当经过一定的程序和拥有相应的证据。其次，要规范平级的横向监督与制约。纪委书记作为反腐官员，能否从制度上落实检察机关对其监督的机制，在制度上落实新闻媒体对其实施监督的机制，以及地方党委和人大的监督权力与机制。”

“对地方纪委进行有效监督应该双管齐下，在建立健全内部监督机制的同时，还应重视党外监督，一方面减少权力腐败的发生几率，另一方面促进内部监督的透明化、制度化与规范化。”北京中盛律师事务所杜立元律师接受记者采访时建议，“首先，加强群众的舆论监督是对纪委有效监督的一个重要手段。其次，应当通过人大机关对(同级)纪委进行相应监督。虽然我国法律只明确了人大对政府、法院和检察院‘一府两院’具有监督的权力，但根据《宪法》《人大组织法》和《党章》的有关规定，地方纪委必须遵守宪法和法律、必须在宪法和法律的范围内活动。在我

国，各级人大及其常委会对宪法和法律的实施享有监督权，因此，人大机关应当对地方纪委的工作进行有效监督。”

“要使对权力的监督、制约能够更加充分有效，尤其使监督的力量不仅作用于事后，而且能前移至事中事前。现在的监督都是事后监督，都是对结果的监督，但对过程的监督才是最重要的。”南开大学博士生导师齐善鸿教授接受记者采访时认为，“在我国反腐败斗争严峻的形势下，应把反腐部门作为一个特别机构进行管理。一是推进纪委领导体制改革，实行垂直管理；二是推进舆论横向监督。对地方纪委实行中纪委垂直管理，是给纪委书记反腐败减少干扰；加强横向社会监督，将包括新闻舆论在内的监督力量纳入到纪委书记权力监督的体系中来，是让纪委书记的权力得到有效监督。”

政协北京十届委员会副秘书长、中国民主建国会北京市委员会副主任委员曾广宇对记者说：“由于上级纪委掌握着特殊的资源和权力，对下一级纪检干部的选拔、任用、监督、评价和任免以及日常的教育也是必不可少的环节。”

多位受访者认为，反腐败不仅需要权力之间的相互制约，更需要拓展公开的社会性监督渠道。只有做好舆论监督、民众参与式监督等“体制外”监督，才是减少纪委书记腐败和完善反腐系统工程的有效途径。

官员“走穴”商场弊端何在（1）

“一个官员若一周参加一两次这样的商业活动，以少积多，一个月的收入也不能算是小数目。”

“我隆重地向大家介绍今天出席会议的领导..”日前，在一家外地企业来京举办的新产品发布会上，主办方按议程首先介绍来宾，以此拉开了发布会的序幕。

据介绍，在讲台前排中央依次落座的是三位政府官员，职务最高的是某部委的一位副司长。这些官员表情严肃，正襟危坐，只有在被介绍到本人时，才站起来向台下微微欠身，脸上挤出一丝矜持的笑容。

“政府官员出席企业的商业活动，其实里面大多有利益关系。”在这家企业公关部工作多年的王小姐私下对记者说，“官员出席企业的新产品发布会、庆典、展示会、洽谈会、剪彩、揭幕、首发式等商业活动，一般都有出场费可拿，这是‘潜规则’，或者说是公开的秘密。”

记者调查发现，目前政府官员参加商业活动的现象比较普遍。接受采访的多位专家认为，在市场经济条件下，官员“有偿”出席企业的商业活动，不但可能搅扰市场秩序，也极易滋生腐败，应完全禁止官员以个人名义或擅自打着政府旗号参加企业这类商业活动。

给出场费是“惯例”

在现实中，歌星、影星、球星有收出场费之说，且名气越大，出场费也越高。而多种迹象显示，这个收出场费的人群中，又多了一个特殊的群体——政府官员。

据报道，2004年3月31日，陕西山阳县委、县政府几位主要官员在一水电站开工仪式上进行剪彩时，彩绸下惊现数份红包。工程投资方负责人在众目睽睽之下将这些红包分送给剪彩官员，有的官员直接把钱装进腰包，有的半推半就，台下群众嘘声一片。这位负责人说，这是我们企业的“惯例”。

2004年11月19日，四川省最大的一起“书记卖官案”在成都中院开庭审理。公诉方对南充市高坪区原区委书记杨毓培巨额财产来源不明的罪行出示了一系列证据。而杨毓培在庭上竟称：“我作为一个领导，每次开

会都会发钱(给我)的，不论大会小会。这笔钱也没给我算进去。”这个杨毓培或许是昏了头，急于找出一个理由来，要求把一些“开会挣来”的钱从“不明财产”中扣除，归入“合法收入”以减轻罪行。对于杨毓培这样一个说法，法院自然没有认可。但却在某种程度上揭出一个官场上的不正之风——官员也有出场费。

2007年5月29日，北京市第一中级人民法院对国家食品药品监督管理局原局长郑筱萸案作出一审判决，以受贿罪判处郑筱萸死刑。有报道披露，郑筱萸很喜欢参加全国各地的制药企业邀请其出席的剪彩、揭牌等活动，而且每次都接受高额的出场费。山西省的一家企业曾邀请其参加开业剪彩，事后给他的出场费高达20万元。

各种各样的商业活动中有多少官员“出场”呢？记者无法查询到一个确切的统计数据，但从各地媒体的报道来看，不少商业活动上都能频频见到政府官员的身影。

据业内人士介绍，一般企业搞商业活动，请来造势的人主要有两类，一类是明星大腕，另一类就是政府官员。在两者选其一的时候，企业更乐意请政府官员。有门路的企业请在职官员，缺少门路的企业，就请退休官员。很多企业也把能请到官员当作一种荣耀，如果没有官员捧场，企业会担心自己在老百姓心目中不够“正规”，也怕被同行业认为没有背景而被轻视。

官员“走穴”商场弊端何在（2）

“只要官员答应出席，出场费就被作为一种成本费列支，打在活动经费里面。根据官员不同的部门和级别，给的出场费差别也很大。”在北京某企业从事多年企宣工作的一位负责人告诉记者，“当然，也确实有一分钱不要的官员，但这样的比例相对较小。”

“出场费一般私下给官员，也有少数是活动结束后，让官员的秘书或司机以红包的名义转交。而且，秘书和司机的那份也是必不可少，但有的不是钞票，而是其他纪念品或购物券、有价证券等。”对于一些详细的关键环节，这位负责人婉言谢绝作进一步的透露，只就出场费给记者提供了一个大概数字，“一般来说是500元、1000元或2000元不等，级别越高，出场费也越高，最高的甚至达到万元以上。”

“官员出席企业的商业活动这种现象，在经济越不发达的地方越常见。官员除了可以得到企业给予一定出场费外，有些还可免费享受企业提供的吃喝住玩乐等项目，甚至到企业报销各种费用。”在湖南一家大型企业做企宣工作的一位朋友告诉记者，“有时参加剪彩活动，也许对官员的诱惑力更大，奥秘出在剪彩的剪刀上——因为有些剪刀是金剪刀。剪彩后，企业一般会让官员装进口袋留作纪念，成为变相的出场费。”

“一个官员若一周参加一两次这样的商业活动，以少积多，一个月的收入也不能算是小数目。”山西省某地级市一位市长秘书私下向记者透露，“企业要请市委市政府主要领导出席活动，出场费最低一千，否则根本无法出手。”

身份隐喻下的“官商互取”

不少受访者认为，从掌握社会主要资源分配权的角度，企业需要通过官员“分享”这些资源来创造财富。在市场经济条件下，官员“有偿”出席企业的商业活动，属于市场行为，而官员的出场，让市场行为涂上了政府行为的色彩，无形地为企业做了“活广告”。

“有偿出场”的官员也心知肚明，所以在出席商业活动时能不表态就尽量不表态，实在推辞不了，在讲话前，也往往要做个简单说明，声称自己出席活动只代表个人，不代表部门。为了表示“非正式”，这些官员出席活动时，基本是着便装，极少西装革履，这似乎是一种“约定俗

成”的规矩。

受访的有关专家认为，无论官员是以党政领导，还是同学、朋友等身份出席，一个无法回避的基本事实是，官员的特定身份，在老百姓眼里，就是代表某级党政机关或部门，就不是个人行为，更不是个人形象。

“官员参加企业的商业活动，是一种隐蔽的双向选择，说得直接点就是相互利用。”中

国人民大学政治学系张鸣教授接受记者采访时认为，“相比之下，在我国，政府的信用还算

比较高的，一旦政府官员参加了某些商业活动，就会增加该活动或企业的公信力。企业也清楚，邀请官员参加活动，无非是想借官员的特殊身份，来抬高企业信誉度和产品的知名度，而某些政府官员也在其中获得利益交换。”

记者听到不少反映，在企业和官员心照不宣的双向利用中，一些企业为抬高自身“身价”而热衷于和官员攀上或隐或显的关系；一些官员则出于隐性的利益冲动，对某些企业的商业活动也趋之若鹜。

在云南省某县任副县长的一位朋友曾经向记者表示：“出席这样的活动，企业给个红包或一定出场费作为‘辛苦费’，当属人之常情。再说数目也不大，也算不了什么收受贿赂。”据了解，在官场中持有他这种观点的人不在少数。

官员“走穴”商场弊端何在（3）

“出场费的利益驱动，是官员心甘情愿为企业的商业活动做‘形象大使’的原因之一。当然媒体的炒作，也对官员喜欢出席商业活动起到推波助澜的作用。”北京某企业一位了解内情的工作人员直言道。

利益驱动“公权私化”

受访的多位专家都认为，官员参加商业活动收出场费，这种被扭曲的官商关系，难免以牺牲社会公开、公平、公正为代价，不但破坏市场“生态”，也严重损害了政府公信力。

在人们印象中，企业的商业活动，只要官员出席，就会给老百姓一种强烈的“暗示”——该企业的行为代表政府的立场和态度。为此，政府官员有意或无意间就会给一些不良企业充当“托儿”的角色。

“促进经济发展，政府需要做的工作是制订游戏规则、建设法治环境，保证一切经济活动都在法律法规的框架内进行，而绝非是要官员为企业做‘形象大使’。”南开大学博士生导师齐善鸿教授接受记者采访时表示，“官员不应为任何企业提供隐性的信誉担保，因为任何经营行为都存在不确定的风险，企业请官员参加其各种商业活动，也都可能隐含对其政府信誉的盗用，因此，官员参加此类活动，也就都存在着潜在的风险。另外，市场经济健康发展的核心要义之一，是各经营主体之间的平等竞争，而官商不分是造成不平等竞争的最重要原因。”

“官员以个人名义或打着政府旗号参加商业活动，由于罩着眩目的光环，因而收出场费也更具有隐蔽性、欺骗性，已经成为一种新的腐败形式。”齐善鸿还认为，“有些官员把大量时间花在出席商业活动上，牵扯了精力，浪费了时间，耽误了本职工作，也影响了政府形象。参加商业活动与出场费的关系，在不少地方其实已成为一个通行于官场和市场的潜规则，成为某些腐败官员‘灰色收入’的来源，当然也是滋生腐败的一个温床。”

“政府官员行使国家公共权力，也就拥有更多的社会资源和社会影响力。”北京中盛律师事务所杜立元律师接受记者采访时表示，“根据法律上权利义务相一致的原则，政府官员自然在职责上负有更多的法律义务，对于与社会公共利益有关的社会关系、生活行为、个人爱好等不能

视之为个人行为。我国《刑法》第八章贪污贿赂罪中也专门针对国家机关工作人员的此类行为作出了相关的禁止性规定，例如，国家工作人员在国内公务活动或者对外交往中接受礼物，依照国家规定应当交公而不交公，数额较大的，依贪污罪定罪处罚。可见政府官员的行为达到了法定情节，就不仅仅是违纪，很可能被追究刑事责任。”

从严治吏促市场公平

据了解，近年来我国不少地方出台过相关的规定，限制官员出席商业活动收受“出场费”。2004年7月30日，河南省委通过一项决定，河南各地、各部门、各企事业单位举行的剪彩、奠基、颁奖等庆典活动，省委、省政府的领导将不再参加。这是迄今为止，我国党政部门第一个限制官员“走穴”的“红头文件”。随后，江苏、云南、四川、海口等多个省市也出台类似规定。

但有受访者指出这些“红头文件”态度极少使用“禁止”的字眼，只是说“不提倡”或“不得”。因而在不少地方，官员出席企业的商业活动收受出场费，虽然在一定程度上得到限制，但似乎还是一种可以接受的社会习惯。

“市场经济应该让政府超然于具体的经济行为之外，官员自觉约束自身言行，将为政府职能归位起到先导作用。”政协北京十届委员会副秘书长、中国民主建国会北京市委员会副主委曾广宇接受记者采访时表示，“从治本角度讲，要把禁止官员出席商业活动纳入法律轨道，加强对官员的监管，只有让官员收受出场费受到党纪国法的严惩，甚至让他们承担被摘‘乌纱帽’的代价，才可能彻底杜绝这种现象的发生。”

“市场经济有一个重要的规矩，就是官员必须与市场保持距离。官场和市场是两个不同的范畴，公权和经济必须保持距离，官员与市场之间有严格的法律屏障，不能越雷池一步。”齐善鸿指出，“禁止官员出席企业的商业活动，是维护市场平等竞争的重要手段。”

“应该打破政府作为经济主要推动力的传统，严格规范这种政府官员涉足灰色领域、干扰市场秩序的越位行为。”张鸣认为，“市场的问题要由市场来解决。在市场经济条件下，政府官员倘若经常出席企业的商业活动，就是对市场秩序的搅扰。除公益性活动外，政府应该出台刚性规定，严格禁止官员出席企业的商业活动。”

“官员出席企业的商业活动，应引起各级党政机关的重视，采取切实措施，加强防范。”杜立元建议，“首先，应严控官员出席。政府官员出席企业的商业活动，要严格区分商业性和公益性，做到商业性不涉足，公益性少插足。其次，完善干部管理制度。我国有关干部人事管理规定中虽有不许收受礼金、有价证券等规定，但都笼统而模糊，应该像新加坡等国一样定出十分明确、严格、可操作的管控措施。再有，健全法律法规。我国现有的两个党内条例，对干部管理有了大体的框架，但与刑法、公务员法、行政诉讼法等还有对接不够之处，因此，需要尽快健全和完善法律法规，堵住法制和党纪规定方面的漏洞。”

另外，杜立元还建议：对一些必要的公益性活动，出席的官员必须无条件接受监督，并向党政主要领导说明情况或者在外出活动登记卡上作简要记载，以便备查，如有不实，一律加重处罚，存入个人档案。

高校“官本位”：中国教育不能承受之重（1）

中国高校要发展，最重要的是打破“官本位”，致力于在高校建立以教师为本、

以学术为本的现代大学制度。

天津大学2008年1月11日出台的《人才强校战略实施纲要》提出，学校计划在5年内培养100名学术带头人，重点培养300名青年骨干教师，吸引更多国际知名高端人才来校工作，实施“北洋学者”计划，打造一批学术创新团队。

天津大学龚克校长在人才战略实施新闻发布会上还明确表示，学校将对学术委员会进行改革，人员要在教授真正推选基础上产生，在学术建设上要把权力交还给学术委员会。他认为，目前包括天大在内的许多高校的学术委员会，几乎成为学校决策的一个附属机构。

无疑，天津大学重拳出击的一系列改革，正命中了中国高校现存弊端的要害。记者调查发现，近年来国内高校行政化倾向越来越严重，学校的各种重大决策，即便如学科设置、确定重点发展学科方面的话语权，也基本集中于高校行政权力部门。可以说，“官本位”的膨胀，正成为中国高等教育不能承受之重。

受访的多位专家认为，高校“官本位”危害极大，应引起国家教育主管部门的高度重视，并致力于建立以教师为本、以学术为本的现代大学制度，平衡行政权力和学术权力，形成良好的学术环境和学术生态。

高校“官本位”膨胀

何谓“官本位”？顾名思义，即以官为本，以官的利益需要、官的价值诉求为行为取向，唯官是重，唯官是大。

2005年11月19日，赵启正卸任国务院新闻办主任，从正部级“降级”接任中国人民大学新闻学院院长，其间他提到：“院长是什么级别之前我根本没想过。他们（人大新闻学院）给我的聘书上在院长后面有个括弧，写着正处级。”有不少人认为，这个充满趣味的细节，从另一方面微妙地折射出高校“官本位”现象的存在。

从某种程度上看，国内高校俨然就是一个等级分明的官场。在一些人看来，高校地位的高低，主要以行政级别来划分，有“副部级大学”“正厅级大学”“处级大学”。与此相关，高校里也随处可见处、委、办、科等部门，其主管人员也都有相应的行政级别，从塔基到塔尖循序渐进、森然有序，活脱脱一个衙门化的金字塔。

这种现象，不仅在高校工作过的人深有体会，就连一些政府官员也感触颇多。2007年9月8日，教育部副部长赵沁平在北京语言大学45周年校庆期间举行的“社会文化建设与当代大学的责任”论坛上指出，现在一些大学功利主义抬头，“官本位”倾向也在影响着学术的发展，大学作为时代和社会灯塔的作用也就会逐步失去色彩。

北京大学政府管理学院博士生导师李成言教授接受记者采访时表示：“近些年，我国高校‘官本位’现象愈演愈烈。从外部讲，高校的主要领导是由行政任命。由内部而言，高校过于追求内部的行政等级，甚至人们也习惯将教师的职称待遇，按行政官员级别换算。”

“我国高校行政人员数量也非常庞大。”北京一位高校退休教师告诉记者，“一般来说，一所规模上万学生的高校，副处长以上的干部有200人左右，科长、主任、科员就多了，党政加后勤人员，总数在千人以上，教师反而成为少数。有些高校，教师与行政后勤人员比例是1:1，有的更离谱，达到1:2以上。”一些人士指出，高校“官本位”思想已渗透到党政管理工作、教学科研管理工作、学者评价与学术认定工作、利益分配乃至职称的认定等多个方面，深刻地影响着高校的每一项重要决策。

高校“官本位”：中国教育不能承受之重（2）

“在现行教育体制下，我国高校的职能更多趋向于管理职能，而且行政官员掌握着高校的人、财、物等各项资源分配的话语权。”北京某大学一位不愿意透露姓名的教授抱怨道：“在高校一旦做了官，科研项目的获得，科研经费的争取乃至职称的评定都要比普通老师拥有明显优势。更可笑的是，就连教授资格的认定，也是由有许多行政领导参与其中的各级职称评定委员会来决断，即使这些部门负责人有的是教授，但不是以教授身份，而是以行政官员的身份参与。”

“我看到那些豪华的行政机构，就感到心酸，高校很多部门一个办事员就可以有一间宽敞的办公室，用的是液晶显示屏的电脑，而我们有些老师连自己的办公室都没有，备课也是在家里进行。”北京某大学一位姓张的老师告诉记者，“有些行政官员还利用手中权力与教师争课上，以致使老师完不成课时。行政官员每上一节课，都按超课时领取高额津贴。”

记者调查发现，很多人对“官本位”给高校学风造成的破坏都有切身感受。他们认为，目前高校体制的一个重大矛盾，是越来越多涌进高校的资源和落后的资源配置体系的矛盾，而行政主导的“官本位”方式无疑是这一矛盾形成的根基。

中国教育不能承受之重

在接受采访时，很多教育界人士认为，“官本位”是中国高校难以成为世界一流大学的最大障碍。这不但导致高校价值观念和价值取向进一步偏离，更严重的是使学人浮躁和学术异化，冲击高校独立的学术精神，这已成为高校改革必须面对的严峻问题。

“官本位”导致成果分配不公，激化了高校内部矛盾。由于高校“官本位”使利益分配向行政方面的严重倾斜，在一些高校，经常有些学术上极其平庸的人，凭借与校领导的特殊关系，便可借助行政系列的荣誉，评上与其实际水平相差悬殊的正教授职称。这使得一些兢兢业业、恪尽职守、业务优秀的一线教师在利益分配上受到不公正的对待。

据了解，在一些高校，有的教授的月津贴还不如正处长的月津贴高。至于不合理的一刀切的量化管理制度，更是导致分配与收入的不公，进一步激化了高校内部矛盾，导致行政管理运行不畅。

“官本位”还导致学术精神的沦丧。由于受“官本位”的影响，不少高校的学术评价机制，不是按照学术规则操作。包括评估、检查、评比、项目审查、人才选拔，等等，大都以官场规则在实际运作。如果谁不按官场规则运作，就会被淘汰出局。

受访者普遍认为，“官本位”不但使高校的学术尊严受到极大挑战，导致学术精神的沦丧，而且还会直接危及学生正确人生观的树立。有一位大学教师忧心忡忡地对记者说：“大学精神一旦流失过度，大学教育也必将变味。”

在高校“官本位”的阴影下，还出现了不少由外行领导内行，或是业务不精湛之人指导业务拔尖者的现象，这对教师的积极性造成挫伤。

“官本位”滋生了各类腐败，比如，滥评职称、滥发文凭乃至卖文凭、送文凭，教学科研质量评估中大规模造假，金钱打点、疏通关系之类“学术外功夫”在课题申请、硕士博士授予权等纯学术事务上大显身手。至于与“权钱交易”雷同的“学术交易”更是屡禁不止。

高校“官本位”：中国教育不能承受之重（3）

另外，随着高校在招生录取、经费使用、干部聘任等方面拥有的自主权越来越多，高校领导的权力也越来越大，个别领导甚至大权独揽，滑向腐败。

武汉科技大学原校长刘光临、原党委书记吴国民涉嫌收受贿赂，已被检察机关查办。此前，湖北美术学院原副院长李泽霖、三峡大学原党委书记陈少岚、湖北大学原副校长李金和等人职务犯罪案，都是主事者利用长期分管基建、招投标、设备物资采购、招生录取等工作便利，为他人谋利益，收受学生家长、建筑商、承包商的贿赂，金额从几万元到上百万元不等。

受访专家认为，高校成为腐败的一个高发区，与高校“官本位”有直接联系。“官本位”还造成人力资本严重浪费。在高校“官本位”管理模式下，近年来，有些高校教师变成行政权威的附庸，对教书育人和搞好科研失去了兴趣和动力，有的甚至干脆另谋职业。一些学有所成的专家、学者和教授纷纷禁不住利益诱惑，转而谋求各种行政职务，造成专业技术人才资源的大量浪费。

“任何人都会本能地追求个人利益最大化，如果从事行政，比从事科研具有更大的收益，为何不追求行政放弃学术呢？”北京某高校教师向记者讲述了这样一个真实的故事：有一位参与国家863科技项目的资深教授，从东北调到北京某高校，觉得当教授没出路，第一次参加该校后勤处处长的竞聘，落选。后来又参加该校保卫处副处长的竞聘，结果还是落选。按该校其他老师的说法：“只好很失落地继续做教授。”

“教授治校”能否淡化“官本位”

在接受采访时，不少教育界人士认为中国高校要发展，最重要的是要打破“官本位”，致力于在高校建立以教师为本、以学术为本的现代大学制度，平衡行政权力和学术权力，形成良好的学术环境和学术生态。

“评价一所学校，关键要看其培养人才的能力和学术研究水平，而不是看它属于哪个行政级别。”全国政协委员吴正德对高校以行政级别划分的做法十分不解，他认为，“我国提倡人才强国，决策者应该研究用什么措施来培养人才、管理人才、评价人才、鼓励人才。首先要将‘官本位’思

想赶出校园。”

在采访过程中，有不少受访者认为，要解决高校“官本位”问题，必须先处理好三个关系。首先，处理好教育行政管理部门和高校的关系。按照《高等教育法》，大学拥有包括学科专业设置、教学活动组织、科学研究、招生等方面的办学自主权。但现在很多高校的权力被教育行政主管部门越俎代庖，高校的办学自主权很小。

其次，取消大学行政级别，逐步实现高校校长职业化。在校党委书记、副书记按有关规定由上级任命的情况下，大学校长可通过竞聘产生，副校长在校长提名的基础上，竞争上岗，逐步实现大学校长的职业化。

第三，处理好高校内部行政权力和学术权力的问题。现代大学的四个主要标准是“职业治校、教授治学、学术自由、学生自管”，从这四方面看，中国的大学还有很大差距。解决这一问题，关键是要弱化行政权力，强化学术权力，使行政权力变为真正意义上的服务而非对学术的干预。

南开大学博士生导师齐善鸿教授接受记者采访时认为，要解决高校“官本位”问题，还须依法民主治校。高校所作出的一切决策，都要通过民主化和科学化的程序，要高度重视师生员工的意见和建议，并把这些意见和建议作为制定决策和部署工作的重要依据。同时强化服务意识。高校的服务和管理本质是“以人为本”和“教学至上”，行政系统要强调服务第一，管理第二。

齐善鸿认为，教授委员会要成为民主监督机构，校长每年要向教授委员会汇报工作，教授们的意见不能只是说了没人理、理了没人做；校长要接受教授委员会评议，并以此作为校长工作业绩和奖励的依据；此外，还要调整和优化利益分配制度。高校在制度、政策和机制上，尤其是在利益分配上，要向一线教师倾斜，确保教学科研做得不错的教师收入不低于行政领导。在所有的措施中，最关键的就是教授们的民主参政权得到什么程度的尊重和落实。

实际上，要破解高校“官本位”，不是简单地否定现在的行政体系，而是按照科学管理的原理建构起科学的高校管理体制。在高校成立教授委员会，把教授委员会作为学院的决策机构，实现集体决策制，避免由行政管理人员一方主导的局面。这样，建立在平等交流、民主协商基础

上的决策，往往就会更加科学。

当然，依现时的国情，高校制度的真正改革并不完全取决于大学本身，它还依附于国家行政管理体制的改革。从这一点观察，重树现在高校独立的学术精神，从“官本位”回归“学本位”，还有很长的路要走。

临时人员“公权批发”之患（1）

近年来机关和行政事业单位没有停止过清退临时人员，也一直没有停止过乱进临时人员。

安徽省临泉县物价局市场整顿办公室是一个直接对市场进行物价检查的机构，属于该局设立的物价执法二级机构。但其工作人员工资的来源却是罚款。

2008年4月7日，这些内幕经媒体披露后，引起公众强烈关注。据临泉县物价局负责人称，该局工作人员超编，发工资一直是个问题，设立市场整顿办公室这个临时机构“就是专门为了解决部分人的吃饭问题”。

记者调查发现，由于用人制度和用人理念上存在偏差，加上职位规划随意性强和监督机制的缺位，近年来，像这样临时人员泛滥的机关和行政事业单位不在少数，有的临时人员长时间越俎代庖地承担着在编人员应承担的公共管理职能，被老百姓称为“公权批发”。

受访的有关专家认为，这种“公权批发”破坏了政府机构的编制管理，导致让在编人员不断“贵族化”的同时，也助长了乱收费、乱罚款等腐败现象的滋生，严重影响了党政机关和行政事业单位的社会形象和公信力。

“临时人员”缘何“泛滥”

事实上，近年来机关和行政事业单位没有停止过清退临时人员，但也一直没有停止过乱进临时人员，很多时候一句自由裁量的“工作需要”，往往又让清退完毕的临时人员，像割掉的韭菜一样又长出来。

据了解，目前党政机关和行政事业单位临时人员主要来源包括三方面：一是从下属不景气的单位借用；二是从本机关退休人员中反聘；三是从社会上聘用。

“临时人员工作相对单一。”北京市一位熟悉内情的工作人员告诉记者，“聘用单位往往以是否具备完成分配工作的能力作为考核临时人员的标准。”

记者调查发现，有些单位喜欢用临时人员，除工作确实需要，用人

成本低外，目的就是为了规避责任，工作中一旦出了事情，自己可以金蝉脱壳一推干净，让临时人员去承担责任。

“临时人员在接受用人单位用工之日起，已与用人单位建立了劳动关系，属于用人单位的劳动者。”北京中盛律师事务所杜立元律师接受记者采访时表示，“作为用人单位的工作人员，临时人员虽然不具备正式的在职编制，但是其是为用人单位的利益而工作，其履行职务的行为应是用人单位行为的延伸。因此临时人员因违法行为造成的损害相当于用人单位造成的损害，用人单位应对临时人员的职务行为承担赔偿责任。但是临时人员实施的与职务无关的违法行为应是临时人员的个人行为，应由行为人承担责任。”

“临时人员泛滥的原因，除了以上用人制度和用人理念上存在偏差，更深层次原因还是职位规划缺乏科学而量化的设置，国家相关管理体制以及人事编制工作存在严重的不适应症。”北京大学政府管理学院博士生导师李成言教授接受记者采访时认为，“一方面是有些职能部门裁员缩编后，计划经济时代臃肿的机构减少，大量的公务相对集中，社会管理事务增多，要求管理下沉，人均公务量增加，而相关部门未能根据政府职能转变及时调整编制，为了提高处理公务效率，有的职能部门便采取借用临时人员的方式。另一方面是有些职能部门公务员业务素质不高，不能胜任本职工作，不得不招临时人员来承当这部分工作。”

临时人员“公权批发”之患（2）

“目前官僚主义抬头，也从客观上加剧临时人员的泛滥。”北京市市直属机关一位不愿意透露姓名的工作人员告诉记者，“有些在编人员不愿意下到基层服务群众，他们把一些最苦最累、风险最大的活，或有些不好出面的事情，让临时人员去做。临时人员虽不是政府职员，但他们还得像政府职员那样承担公共管理职能。”

在编人员“贵族化”

据了解，近年来很多发达国家行政改革的一个共同趋势是，在裁减常任公务员的同时增加了临时人员的聘用。

资料显示，在过去的十年中，7个工业化国家有6个国家公职部门临时性岗位增长速度

高于固定岗位，一般为10%～20%，有的国家为30%～40%。

这些国家在临时人员增长的过程中暴露出的问题也相当突出，如业务素质不高，工作

临时性削弱其献身精神，公共责任感不够以及腐败问题等。

这些问题在我国也不同程度地存在，随着社会的发展，其弊端也越来越明显地显现出来。

首先，助长一些党政机关和行政事业单位的乱收费现象。据了解，有些党政机关和行政事业单位在编人员由上级财政拨款，但临时人员的工资待遇，长期以来只有由聘用单位“创收”解决。

“虽然临时人员名义上是‘编外人员’，不占机关编制，不吃财政工资，但这支队伍的维持和运行仍需要大笔经费支持，无论采取何种方式解决，最终都是由公众通过纳税或纳税方式以外的缴费方式供养。”山东政法学院李克杰副教授认为，“在财政不拨款的情况下，临时人员吃‘杂粮’也就成为必然。于是乱收费、滥罚款，甚至是吃、拿、卡、要在所难免。”其次，造成人浮于事、惰政现象的发生。据了解，一些职能部门因某项任务而请的临时人员，大多是通过关系进来。有些临时人员在任务完成后，往往留了下来继续从事别的工作。甚至还有的通过各种途径，

解决了编制问题。

“临时人员干着在编人员该干的活，有的还干得挺好，却随时可能被清退，而某些在编人员无所事事，却能始终捧着铁饭碗得过且过。”在北京某机关做了5年临时人员的杨先生向记者抱怨道。

第三，执法主体身份不明确，容易引发暴力“抗法”。一方面，临时人员没有执法权，进行管理时没有底气。另一方面，如果老百姓知道临时人员没有执法权，就会不服管理、拒绝管理。

“在现实生活中，多数公众并不知道临时人员没有执法权，这样也助长了一些素质不高的临时人员滥用管理权和越权执法的冲动。”有关专家分析认为，“特别是一些地方将临时人员收费和罚款数额与其收入待遇挂钩时，往往容易酿成滥用管理权的典型事件，影响极坏。”第四，“同工不同酬”有损社会公平秩序的建立。记者调查发现，临时人员属于编外人员，工资待遇大都靠挂靠单位的预算外收入解决。

据了解，有些单位临时人员，也是通过正规途径竞争上岗的，并与用人单位签订了劳动合同，但事实是，他们的待遇并不高，在工资、福利、保险等方面都远远不如在编人员。

不少单位为了降低成本，人为将所用之人分成三六九等，“同工不同酬”现象极其普遍，体现了由身份定报酬，而不是由劳动定报酬的理念。制度在实际操作过程中的区别施用，既影响职工的工作积极性，也容易造成他们相互间的情绪对立。

临时人员“公权批发”之患（3）

规范与问责并重

在采访中有不少专家认为，处理好临时人员问题，将有助于解决人事管理混乱、工作效率低下等不良状况，更有助于减轻财政供养压力或单位的财务支出压力，从而降低行政成本。“要解决临时人员的问题，一是实现有效清退；二是实行合理聘用。”李成言认为，“近年来，各地清退临时人员的效果并不尽如人意，根子就在缺乏问责追究。在治理超编问题上，国家已出台一系列法规和举措，比如国务院颁布的《机构编制监督检查工作暂行规定》《地方各级人民政府机构设置和编制管理条例》等。现在，缺的就是问责追究。应该先追究组织人事部门监管不力或失职渎职的责任，追究有关机关领导滥用权力、违法乱纪的责任，先处理他们的问题，再清退临时人员。”

“清退临时人员对规范人事管理是有积极作用的。”武汉大学政治与公共管理学院李和中教授认为，“不过应该拿出相关的配套政策，解决被清退人员的工作问题。被清退人员如果参加招聘考试，在同等条件下，可以依据他们以往的工作经验，优先考虑。”

“有时候单位也需要临时人员，一味地清退不是办法。”南开大学商学院博士生导师齐善鸿教授接受记者采访时表示，“临时人员聘用和清退，常常呈现出波浪状：一段时间清退，然后又慢慢地招聘，直至再进行清退。之所以会这样，原因在背后：如何科学制定编制、如何科学分工与协作、如何运用科学方法提高效率以及如何改进管理水平。在这样的基础上，瞎忙、乱忙的现象就会减少，临时用工也会减少。在此基础上，即使有临时用工，也不会很多。”

“临时用工也是用工，必须将临时人员的招聘和使用程序规范化，而不能非正式招聘却又正式使用。”齐善鸿认为，“各级机关、事业单位不论以何种渠道增加何种人员，必须全部纳入编制管理和人事计划管理范畴；确因工作需要增加工作人员的，要向社会公开招聘，实行合同聘用、岗位管理和人事代理，其工资支付也要纳入预算，而不能从预算外自行解决，否则，必然滋生两类严重问题：一是人员不合格，工作质量差；二是所需费用以不正当办法筹集。总之，科学编制是前提，科学管理是关键，规范管理是保证。”

“鉴于临时人员的存在有其客观原因，应从制度上予以考量和规范。”杜立元建议，“首先，对应该强化的政府职能进行分类。一类是必须由常任公务员行使的职能，如公安、卫生、安全、工商等执法性岗位。另一类是社会管理和公共服务职能。这类职能中的一部分可以进行市场化和社会化改革，委托给企业或非政府非营利组织。其次，按照工作性质对政府部门的工作岗位进行区分，严格界定临时人员的工作范围。”

杜立元还建议：“鉴于用人单位聘用的临时人员所从事的工作是公共事务，应适当抬高门槛，严格资格准入。同时，在临时人员的待遇上，用人单位可以考虑借鉴国外做法，以员工对单位的贡献而不是身份来论酬，并依法为临时人员在福利、工资、保险方面提供更优厚的待遇，以强化临时人员的归属感、责任心和集体荣誉意识。”

揭开“权力期权化”的面纱（1）

由于没有“即时收益”的腐败行为，较之于传统腐败手段，领导干部“权力期权化”隐藏系数更高。

“‘十一五’期间，我国反腐成就显著，有力地为国家经济社会的全面发展提供了保障。”国家行政学院政治学部邱霈恩教授接受记者采访时认为，“‘十二五’期间，这种反腐高压态势还将会继续保持。”

当前，在我国各类腐败中，有一种领导干部“权力期权化”现象日益显现，某些人将权力逐渐向时间寻租和扩张，用权力和将来的利益做交易，预示了腐败发展的一种新趋势和新动向。

在多位受访专家看来，这种腐败形式，由于没有“即时收益”的腐败行为，较之于传统腐败手段，其“安全”系数更高，所以反腐难度更大。预防和抑制领导干部“权力期权化”，已成为一道棘手的新课题。

“权力期权化”成腐败黑洞

2010年7月3日和16日，紫金矿业集团位于福建上杭县的紫金山铜矿湿法厂，先后两次发生含铜酸性溶液渗漏造成汀江重大水污染事故，直接经济损失高达万元。

这起事故引起社会高度关注，而媒体披露的一些细节也颇耐人寻味：上杭县政界多位退休领导干部，被紫金矿业委以闲职后，年薪十几万元到几十万元不等。比如紫金矿业监事会主席林水清此前为上杭县县委常委、统战部部长；监事林新喜曾任上杭县纪委副书记、常委。

当然，也有来自北京和省里的前高官。比如担任公司独立董事的原地矿部前总工程师、中国地质科学院院长陈毓川；担任公司独立董事的原福建省资产评估中心主任、福建省国有资产管理局局长、福建省财政厅副厅长林永经..此外，有些领导干部还通过各种渠道拥有紫金矿业股份。

紫金矿业事件并非孤例。据报道，江苏省镇江市京口区原区长沈柯章因行贿和挪用公款罪刑满释放后创办了一家公司，该公司在一座水库堤坝上超规划建设了两幢总面积约1000平方米的的别墅。建房时就超出规划定点范围，并将水库堤坝主体铲低了约米。

舆论普遍认为，沈柯章经过多年官场经营，即便不在任，其权力影响仍在，而能够通过合法的形式，把违章别墅建在水库堤坝上，权力的期权效应不容小觑。从紫金矿业到“坝上别墅”，种种迹象表明，领导干部“权力期权化”已经成为一大腐败黑洞，预示了腐败发展的一种新趋势和新动向。

所谓领导干部“权力期权化”，是指他们在位时，利用权力的影响，为某些企业、个体老板牟取非法利益，为规避风险，他们不是当即攫取利益，而是为日后退休、下海经商等谋取更大的利益作铺垫。

“在各种项目和工程资金使用的审批权、决策权过程中，一些领导干部将手中的权力‘放长线钓大鱼’，进行长期的权力投资。”邱霈恩指出，有些领导干部热衷于拉帮结派，这都是淫渗封建遗毒的期权经典。至于借工程项目、提拔晋级搞“权力期权化”，则更是算尽谋绝的期权热点。

从记者调查情况来看，目前领导干部“权力期权化”主要有三类：一是“封妻荫子”式。在任时为企业、他人谋利，离职后让企业、他人将好处赠予自己的妻子儿女；二是“投桃报李”式。在位时为企业谋利，辞职或退休后到企业“高薪打工”；三是“人身依附”式。离职或退休前在要害部门培植、安插亲信，使自己退出权力中心后，仍能享受权力带来的各种方便和好处。

揭开“权力期权化”的面纱（2）

“近年来有些领导干部在腐败活动中，‘现货’交易少了，‘期货’交易多了，不再是当即获利，而是等多年以后，连本带利息一并纳入囊中。”北京市检察院一位不愿意透露姓名的检察官这样对记者说。

隐蔽性极强难以界定

多位受访专家认为，领导干部“权力期权化”最大特点是不直接涉及金钱，权力“寻租”交易地点更加不确定，时间和空间有较大延伸，形式异常隐蔽。

“领导干部‘权力期权化’隐蔽性强，不易被发现。”一直关注“权力期权化”现象的清华大学公共管理学院廉政与治理研究中心主任任建明教授认为，实际中想要去调查、打击很难。因为对于“权力期权化”腐败来说，因为时间跨度较大，尽管可以证明领导干部为对方谋了好处，但很难证明拿了对方的好处，所以贿赂罪就很难成立。

“领导干部‘权力期权化’腐败的实施过程十分隐秘，双方当事人基本心照不宣地形成高度的默契，容易达成‘攻守同盟’。”上海财经大学法治研究中心副主任麻国安博士分析说，“在领导干部权力期权交易过程中，一般都是公开的‘照章办事’，并非赤裸裸的现金交易。这些期权化交易，当时拿到桌面上，也看不出个所以然。”

在现实中，领导干部“权力期权化”操作，一般以“扶持企业、促进发展”为借口，即使在国家利益受损，也容易用“决策失误”加以遮掩，具有相当的隐蔽性和欺骗性，让权力寻租被打击的几率大大降低。

此外，这类“权力期权化”具有较大“时空跨度”，因而落实难、取证难，无形中提高了腐败分子的“安全”系数。“有些领导干部‘权力期权化’时间跨度几年，甚至十几年。”

中国政法大学政治与公共管理学院鲁照旺教授接受记者采访时说，领导干部“权力期权化”腐败，由于方式和时间相当灵活，为“权力资源”成功兑现提供了最大限度的可能。

“就腐败本身来说，有些是在异地、异乡或异国进行交易。”鲁照旺举例道，有些境外投资者从领导干部那里得“利益”之后，便为其在国外

银行存款，或在国外为其购房、购物，有的帮领导干部子女出国留学创造条件，为其办理手续及支付费用，提供担保、生活经费等。

而事实上，目前我国反腐手段也还局限于“举报、查账、双规”等“老三样”，比较单

一。因领导干部“权力期权化”缺乏有形证据，且时间跨度大，往往难以举证。

有关法律专家还认为，法律方面的漏洞，也为领导干部“权力期权化”大开方便之门。《公务员法》虽有相关规定，但对已无职务的离退休人员是否能认定“职务犯罪”、在退休后所从事的工作是否能认定权力“期权化”，都很难把握，而《纪律处分条例》又没有相关解释性操作规定。更需要指出的是，我国刑法中的这方面规定也极其模糊。比如我国刑法对于受贿罪的判定标准，行为人不仅要有非法收受他人财物的故意，而且要有为他人谋取利益作为非法收受财物交换条件的故意。

“法律上能够同时证明期权腐败行为中两种故意的难度很大。”北京重光律师事务所陈杰律师接受记者采访时分析认为，“这种制度和法律上存在的不易操作之处，在客观上也加剧了‘权力期权化’腐败的发生。”

揭开“权力期权化”的面纱（3）

受访专家认为，作为一种以权力为资本参与社会物质利益再分配的腐败，领导干部“权力期权化”严重破坏正义与公平原则，造成社会分配不公。而其不易被法律制裁的“优势”，则更易引诱领导干部滥用权力，滋生腐败。

重在全程监督权力运行

根据以往案件分析，领导干部“权力期权化”产生原因是多方面的，但权力监管制度存在灰色地带，却是主因。

“目前监督机制容易流于形式，下级对上级监督缺权力支撑，平级之间监督缺保障，上级对下级监督缺了解，而群众监督、舆论监督更显得滞后。”北京师范大学政治学与国际关系学院副教授沈友军对记者说，“现行的有关监督条例，主要是针对在职领导干部的，至于领导干部在任时先腐败，退休和下海后再‘兑现’腐败收益的行为，则是监督的盲区。”

多位受访专家也指出，尽管我国2008年5月已正式实施《政府信息公开条例》，但目前各级政府信息公开程度并不够，更多信息被部门和少数人内部掌控，公众的知情权和监督权没有得到完全尊重，这也为一些腐败的领导干部以权谋私提供了可乘之机。因此，遏制“权力期权化”，首先要严格监督在职干部行使权力。

沈友军指出：“防范‘权力期权化’，必须从体制上增强权力运行的透明度，充分发挥新闻媒体的作用，在全社会建立起立体的监控网络，确保在职领导干部行使权力过程的规范性、程序性和透明性。”

鉴于当前领导干部轮岗频繁的现实，为防离任或退休前突击提拔现象的发生，多位受访专家建议强化用人失察责任追究，将相关的“严禁”“不准”落到实处，最大限度地压缩“一把手”自由裁量的空间，预防领导干部“突击”批发官帽实施“权力期权化”，以巩固和延续自己的权力网络和腐败链条。其次，受访专家指出，除加强对在职领导干部的权力监督外，对领导干部离职从业行为进行规范也显得十分必要。

“要加强相关法律法规的执行力度，尤其要严格执行《公务员法》和

中纪委文件。”鲁照旺说，“《公务员法》严格规定了公务员离职从业限制：公务员辞去公职或者退休的，原系领导成员的公务员在离职三年内，其他公务员在离职两年内，不得到与原工作业务直接相关的企业或者其他营利性组织任职，不得从事与原工作业务直接相关的营利性活动。”

据了解，中纪委为规范领导干部离职和退(离)休后的从业行为，出台了“三年两不准”的廉洁自律规定：“县(处)级以上领导干部离职和退(离)休后三年内，不准接受原任职务管辖的地区和业务范围内私营企业、外商投资企业和中介机构的聘任，不准个人从事或代理私营企业、外商投资企业从事与原任职务管辖业务相关的经商办企业活动。”

但是，在我国不少地方，《公务员法》和中央纪委文件并没有得到强力执行，还存在严重的“一纸空文”现象。为此，受访专家呼吁，要加大对违反离职从业禁令的处罚力度，并强化责任追究制；让搞腐败的领导干部明白“期权化”并非“安全港”，不论离职多久，也逃脱不了法律制裁。

多位受访专家还建议，要遏制领导干部“权力期权化”，更需完善“权力延续”的跟踪制约制度，包括对领导干部离退休进行严格审计、实行公务人员及近亲财产申报、对离退休领导干部进行长期跟踪检查等。